

# **ANÁLISIS DE LA REFORMA EDUCATIVA EN PARAGUAY: DISCURSOS, PRÁCTICAS Y RESULTADOS**

**Rodolfo Elías**

## **RESUMEN**

El objetivo del estudio es analizar los principios en que se ha basado la política educativa durante la reforma, el proceso de implementación, los actores involucrados, los factores que facilitaron u obstaculizaron y los cambios que se pueden constatar en el periodo 1990 – 2012. El trabajo se basó en una revisión documental, entrevista a actores y análisis de indicadores cuantitativos.

Un aspecto destacable de la reforma educativa paraguaya, es que la misma surge como un imperativo para la construcción de una sociedad democrática al inicio de la transición política que se produjo con la caída de la dictadura en 1989.

De la revisión de los marcos normativos y programáticos de la reforma se puede afirmar que algunos principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de las políticas neoliberales, tales como estándares explícitos, control de los resultados a través de evaluaciones, descentralización, focalización, estrategias *top – down* para la formulación y ejecución de las políticas, han estado en el discurso expresado en los planes y programas.

En el terreno de la implementación se han dado ciertas acciones consistentes con estos principios. Otros conceptos que se encontraban en el discurso, no tuvieron mayor presencia práctica. Entre los aspectos que se impulsaron se pueden citar, los procesos de focalización, con una atención a ciertos sectores en condiciones de mayor exclusión y el montaje de estructuras paralelas a las plantas permanentes de los ministerios de educación. Temas como la descentralización y la privatización no tuvieron mayores impactos en la política educativa paraguaya.

## **ABSTRACT**

The objective of this study was to analyze the principles on which the education policy was based during the Educational Reform, and also to analyze the implementation process, the actors involved, the factors that facilitated or hindered and the changes that can be verified in the period 1990 - 2012. The work was based on a documental review, interviews to actors and analysis of quantitative indicators.

A significant aspect of Paraguayan education reform was that it emerged as an essential condition for building a democratic society at the beginning of the Political Transition that occurred after the fall of the dictatorship in 1989.

After a review of the policy and program frameworks of the Reform, it can be said that some principles of New Public Management (NPM) and the neoliberal policy, such as explicit standards, monitoring of results through assessments, decentralization, focalization, policies strategies top - down for the formulation and implementation of policies, have been expressed in the discourse, plans, and programs.

In the field of implementation certain actions that are consistent with these principles have been taken. Other items that were in the discourse did not have much of a presence in the praxis. Among aspects that were boosted, mention may be made of the focalization processes targeting on certain sectors that suffer greater exclusion, and the creation of other structures alongside the permanent facilities of the Ministries of Education. Topics such as decentralization and privatization did not have major impacts on the Paraguayan educational policy.

## INTRODUCCIÓN

En Paraguay, una vez producida la caída de la dictadura de Stroessner en 1989, se inicia una reforma de la educación como un imperativo para la construcción de una sociedad democrática. En ese momento el Estado promovió una serie de iniciativas en el ámbito educativo: la creación en 1990 del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) con el objetivo de formular una reforma integral del sistema educacional paraguayo, previa elaboración de un diagnóstico de la situación general, de tal forma a plantear propuestas y alternativas que puedan solucionar las deficiencias del sistema (CARE, 1992); la realización entre 1992 y 1993 de dos congresos educativos nacionales y 19 regionales convocados por el Parlamento con la participación de docentes y otros actores educativos y en los que se discutieron temas tales como: los principios y filosofía de la reforma educativa, bilingüismo, formación docente, administración educativa, educación indígena, entre otros (MEC, 2000); la formulación de una ley general que redefinió el marco normativo e institucional del sistema educativo (MEC, 1998) y la introducción progresiva de nuevos programas de estudios en todos los niveles educativos (Molinas, Elías y Vera, 2004).

Si bien se registraron avances respecto a las metas educativas, se han identificado áreas en que no se han logrado los resultados esperados. Esto lo señalan informes elaborados por organismos nacionales como internacionales. Según el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2008), "... queda mucho camino por recorrer respecto a la eficiencia del sistema en todos los niveles". De acuerdo a un informe del Consejo Nacional de Educación y Cultura del año 2007, los resultados de la reforma educativa han sido consecuencia de una serie de factores, tanto vinculados a las condiciones socioeconómicas del país y a la ausencia de políticas de desarrollo social, como al modelo pedagógico y de gestión del sistema educativo. Se han dado cambios en el contexto social, económico y cultural del país que plantean nuevos desafíos a la escuela: pobreza, migración, trabajo infantil, ruptura de vínculos familiares, la presencia de nuevos patrones de comportamientos sociales promovidas por los medios masivos de comunicación, las transformaciones del mercado laboral, entre otros. También persisten situaciones relacionadas a la complejidad sociocultural del país que han sido atendidas solo parcialmente (CONEC, 2007).

A pesar de estos informes y sus conclusiones, en Paraguay no se ha analizado lo suficiente el modelo, la implementación y los resultados de la reforma educativa ni los cambios a la política en educación a partir del año 2008. Existen algunos estudios de corte cuantitativo que realizan un seguimiento a un conjunto de indicadores de cobertura y eficiencia del sistema, pero el análisis sobre los modelos educativos, de los diferentes actores vinculados a la educación, ha estado prácticamente ausente.

El objetivo general de este trabajo fue analizar los principios en que se ha basado la política educativa durante la reforma, el proceso de implementación, los actores involucrados, los factores que facilitaron u obstaculizaron y los cambios que se pueden constatar en el periodo 1990 – 2012. En términos más concretos, el estudio examina los problemas educativos identificados, las estrategias propuestas para superarlos y principios en que se ha sustentado la política educativa, su continuidad o rupturas que se han dado en el periodo analizado (reforma y pos-reforma); identifica los principales hitos en su implementación desde la caída de la dictadura; analiza el rol que han tenido los principales actores y su

incidencia en la política educativa, sus posturas, los acuerdos y conflictos que se dieron entre estos actores en el periodo analizado y, finalmente, analizar los cambios en un conjunto de indicadores educativos en el periodo 1990 – 2012 en las siguientes áreas: acceso y permanencia en los diferentes niveles del sistema educativo, logros educativos, disminución/aumento de brechas entre grupos sociales (rural/urbano, hombres/mujeres y otros) y la inversión en educación.

El estudio se basó en una revisión documental, la entrevista a actores y el análisis de indicadores cuantitativos. La revisión documental consistió en identificar, organizar y analizar los principales documentos producidos en torno a la reforma y a las políticas educativas, tales como la Ley General de Educación, los planes educativos nacionales (Plan 2020, Plan 2020 actualizado y Plan 2024), los diagnósticos y análisis de situación producidos por el Consejo Asesor de la Reforma (CARE) y luego por el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), investigaciones y evaluaciones realizadas a la reforma. Las entrevistas a actores claves de la política educativa recogieron las percepciones de los problemas y logros alcanzado por el sector educativo desde la perspectiva de personas que han tenido un rol preponderante en la política. Finalmente, se realizó un análisis de un conjunto de indicadores cuantitativos de acceso (cobertura) y eficiencia (retención, repetición escolar, abandono), formación y práctica docente, financiamiento de la educación de bases de datos oficiales de estadística educativa durante los años 1990 – 2012.

El informe se organiza en los siguientes capítulos: i) En el primer capítulo se trata el debate sobre las reformas educativas en América Latina, las características de las reformas de los noventa, sus críticas y las políticas emergentes en la primera década del siglo XXI; ii) en el segundo capítulo se desarrolla algunas características del sistema educativo durante la dictadura de Stroessner, la visión desarrollista, las reformas educativas en ese periodo y la docencia; iii) En el tercer capítulo se plantea las principales características de la reforma educativa, sus fundamentos, marco normativo, la función del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE), el asesoramiento de la Universidad de Harvard, los programas desarrollados en marco de convenios con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, la educación bilingüe castellano guaraní como una de las principales propuestas pedagógicas, las organizaciones de docentes y su participación en la Reforma y el financiamiento de la educación; iv) en el cuarto capítulo se discute la alternancia política y los nuevos planteamientos en término de política educativa reflejados en Plan Nacional de Educación 2024 y v) en el quinto capítulo se realiza un seguimiento a un conjunto de indicadores cuantitativos y sus tendencias en el periodo previo a la Reforma, durante la reforma y luego de la reforma.

Se espera que este estudio contribuya a incentivar un debate con bases conceptuales y empíricas sobre la situación de la educación en Paraguay y que sus conclusiones permitan identificar líneas de investigación considerando el nuevo escenario político y educativo del país.

## **I. EL DEBATE SOBRE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA**

*“Es necesario cambiar no sólo el “contenido” de las políticas dominantes, sino también, y fundamentalmente, la forma dominante de “hacer” política” (Gentili, 2004:139)*

¿Se puede hablar de una reforma educativa neoliberal y de una contrareforma o respuesta posneoliberal en América Latina? Esta discusión ha tenido una amplia repercusión en los últimos años, donde el escenario político ha permitido comparar las reformas educativas de la década del noventa con las implementadas en la primera década del dos mil con un predominio, en esta segunda etapa, de gobiernos con orientación progresista.

En esta sección se analizan los conceptos básicos que sirvieron de base a la reforma de los noventas, las críticas que se generaron y algunas respuestas emergentes más recientes en término de política educativa.

### **1. Políticas educativas neoliberales: La Nueva Gestión Pública (NGP) y la presión por los resultados**

Según Navas (2010) los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) han tenido un impacto directo en la administración de los sistemas educativos en América Latina y en la definición de sus metas. La NGP surge como un paradigma de la administración que adapta las herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y propugna por la prestación de servicios con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales (Navas, 2010).

El concepto de NGP deriva del estudio de Christopher Hood “A Public Management For All Seasons” publicado en 1991 en el que declaró la ruptura de las tendencias internacionales desde las cuales se entendió la administración pública a partir de las reformas llevadas a cabo en el Reino Unido en la modernización de su administración. La propuesta de Hood (citado por Araya y Cepeda, 2008) se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1 Principios de la Nueva Gestión Pública (NGP)**

Nº	DOCTRINA	SIGNIFICADO	JUSTIFICACION
1	Profesionales prácticos en la administración del sector público.	Control discrecional activo y visible en las organizaciones.	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la asignación de responsabilidad.
2	Estándares explícitos de medición en el actuar.	Definición de Metas, objetivos e indicadores de éxito preferentemente expresados en términos cuantitativos.	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la declaración de Metas.
3	Gran énfasis en el control de los resultados.	La asignación de recursos e incentivos, unidos a la medición del desempeño disuelven el extenso centralismo burocrático.	Poner la atención más en los resultados que en los procedimientos.
4	Cambio en la desagregación de las unidades en el sector público.	Cambios en las anteriores unidades monolíticas no atándolas a los formularios y descentralizándolas en base a un presupuesto propio con un control básico.	Necesidad de crear unidades administrables separadas de la provisión de intereses, obteniendo ganancias y ventajas en la eficiencia.
5	Hacer competitivo el sector público.	Cambiar los términos contractuales del personal y procedimientos públicos.	La rivalidad es la llave para disminuir los costos y mejorar los estándares.
6	Poner atención en el sector privado y en sus estilos de administración.	Erradicar el estilo militar de administración por mayor flexibilidad en la contratación y premiación.	Necesidad de provisión de herramientas del sector privado al sector público.
7	Poner atención en el uso de los recursos.	Disminución de los costos directos, aumento de la disciplina laboral, resistencia a la unión de demandas limitando los costos complacientes de los negocios.	Necesidad de frenar la demanda por el uso de recursos públicos “hacer más con menos”.

Fuente: Hood 1991 (en Araya y Cepra, 2008)

Según Mons (2009), la teoría política que se encuentra en la base de la NGP se fundamenta en los siguientes principios:

- Cuantificar los productos del sector público
- Medir los productos utilizando herramientas científicas
- Dar a las instituciones públicas mayor autonomía de acción
- Administrar las organizaciones públicas en la base de los productos (outputs) y no solo de los procedimientos y los recursos (inputs)

Uno de los puntos centrales de la NGP es la presión por los resultados, teniendo como instrumento de gestión el uso de incentivos para alcanzar esos resultados (Pliscoff Varas, 2012). Las evaluaciones encajan con la visión de secuencialidad y racionalidad en la acción pública, creando e implementando políticas públicas siguiendo una serie de pasos lógicos, dada que las metas en política social pueden ser logradas si los recursos correctos son combinados con objetivos claramente formulados. Esta escuela de pensamiento refleja una visión de arriba para abajo (top – down) de la acción pública (Mons, 2009).

Los argumentos económicos sirven de apoyo para las evaluaciones estandarizadas (Mons, 2009). De acuerdo con la teoría del capital humano, la educación es vista como una inversión que va a producir un capital adicional. La combinación de las habilidades individuales va a reflejar un componente del poder económico de un país. El análisis económico utiliza el modelo de función de producción, tomado del mundo empresarial por el cual las compañías combinan factores de producción (inputs) en orden de crear un producto (output). Cuando se aplica a la educación, el modelo se traduce de la siguiente forma: la escuela combina diferentes inputs (materiales didácticos, docentes con características específicas, etc.) para producir una educación que puede ser medida en términos de cantidad (años de permanencia escolar) y de calidad (logros de aprendizaje). Por tanto, los economistas requieren de información sobre los inputs y los resultados del sistema educativo para construir modelos estadísticos y demostrar cuál estructura institucional es efectiva. Por tanto, defienden un modelo basado en resultados para la evaluación de los sistemas educativos.

Por otra parte, Sottoli (2000) identifica la reorientación conceptual que bosquejan las reformas neoliberales en América Latina en los ochenta y los noventa: compensación, selectividad y focalización, privatización y descentralización. “En general, la investigación de las nuevas formas de la política social señala que en realidad existe un espectro mucho más amplio de opciones para el diseño de políticas sociales que lo que sugieren dicotomías simplificadoras tales como ‘privado – estatal’, ‘centralizado – descentralizado’, ‘universal – focalizado’, las cuales son frecuentemente objeto de discusiones tan polémicas como estériles” (Sottoli, 2000: 17).

Basados en los principios señalado por Sottoli (compensación, focalización, privatización y descentralización), las reformas educativas impulsaron la formulación de nuevas leyes de educación, la participación de nuevos actores y el montaje de estructuras paralelas a las plantas permanentes de los ministerios de educación (Braslavsky, 2006).

## **2. Las críticas a las reformas educativas de los noventa**

Dubet (2004) plantea que en la década de los noventa se da un agotamiento del programa institucional de la escuela tradicional que se basaba en un conjunto de valores y en la vocación del docente. Se ha producido un desencantamiento del mundo, la profesión reemplaza a la vocación, entre otras cosas y de alguna forma se proponen una serie de medidas acciones en el marco de las políticas sociales neoliberales como respuesta o solución a la crisis y declinación del modelo tradicional. Según el autor, se corre el riesgo de convertirse en la solución, “una respuesta liberal”.

Para Cardozo (2009), las reformas de los noventa constituyen un retroceso en el rol central que había tenido el Estado durante el siglo XX, dichas reformas adecuaron la educación al proceso económico, se basaba en la fetichización de la sociedad civil y en la consideración del Estado como negativo e ineficiente.

Bonal (2002) señala que los efectos de los programas de ajuste sobre la educación no se deben solamente a las políticas sectoriales, sino a la orientación de una determinada política económica que persigue el objetivo de incorporar las sociedades latinoamericanas en la economía global. En el Consenso de Washington se establecieron medidas que pretenden la inclusión de América Latina a la economía global a través de su estabilización macroeconómica y de su apertura al mercado internacional. Según Bonal (2002) se pueden identificar efectos directos e indirectos de los programas de ajustes en la educación. Entre los efectos directos menciona la mayor dependencia de las políticas educativas de la financiación proveniente de las instituciones multilaterales y de las corporaciones financieras, la contracción del gasto público, la privatización, la descentralización, el papel central de los sistemas de evaluación educativa y la presión sobre el profesorado. Entre los indirectos Bonal se refiere a los aumentos de los costes privados de la educación y los cambios en la política económica y sus efectos sobre la oferta y demanda educativas.

Un hecho importante en América Latina es que las reformas educativas se empiezan a desarrollar coincidentemente con el fin de los gobiernos autoritarios y el inicio de una transición a modelos democráticos (Bonal, 2002). De acuerdo a Molyneux (2008) la especificidad política de América Latina a raíz de la finalización de las dictaduras estampó su huella en cómo serían recibidas las nuevas agendas de política. En un contexto de desconfianza generalizada hacia el Estado y con un sistema de protección social débil y segmentado, la reconfiguración de las relaciones Estado-sociedad que ofrecía la nueva política recibió una respuesta mixta, no siempre negativa por parte de diferentes sectores. El núcleo de las ideas, al menos, parecía ofrecer un potencial para avanzar en la tan necesaria reforma: descentralización, gobernabilidad, la responsabilidad, la participación y la atención urgente a la pobreza. Estas políticas resonaron positivamente con los programas de reforma de los partidos democráticos, los movimientos y organizaciones de la sociedad civil que estaban trabajando para democratizar la política y la sociedad en los años que siguieron a los gobiernos militares.



### 3. Las políticas educativas emergentes en la primera década del año 2000

Algunos autores hablan de generaciones de reforma (Martinic, 2010). Esto implicaría una continuidad de las políticas donde se van profundizando o priorizando ciertos aspectos en cada generación. Así, Martinic plantea que se han dado tres ciclos o generaciones de reformas educativas en América Latina: a) reformas institucionales (los ochenta); b) reformas de los noventa que se concentran en los modos de gestión y evaluación del sistema y c) un tercer ciclo de reformas y que redefinen las relaciones entre escuela y sociedad.

La primera generación (años ochenta) fueron reformas institucionales orientadas a reorganizar la gestión, financiamiento y acceso al sistema. Por ejemplo, la descentralización, la privatización, en que el Estado transfiere la gestión educativa a los gobiernos locales y al sector privado. La segunda generación (noventas) estuvo centrada en los procesos y resultados de los sistemas educativos. Se centra en los procesos pedagógicos, otorgan mayor autonomía y poder a los directores de escuelas, importantes inversiones en infraestructura, textos e insumos a escuelas más pobres. La tercera generación de reformas (años 2000) transformaron las relaciones del Estado con las escuelas y los modos de pensar, organizar y de poner en práctica los procesos educativos. Se da una mayor interconectividad y colaboración en red, acento en la calidad de los resultados.

**Cuadro 2 Ciclos de Reformas en América Latina**

	Ciclos		
	Primera (80's)	Segunda (90's)	Tercera (2000)
Control	Recursos	Currículum	Resultados
Actor clave	Privados/Municipio/Provincias	Estado/Universidades	Escuelas/Ciudadanos
Política eje	Descentralización	Cambio curricular	Calidad/regulación
Procesos clave	Gestión	Interacción aula	Rendición de cuentas
Gestión Unidades	Desconcentradas	Descentralizadas	Autónomas
Decisiones Escuela	Dependientes	En consulta	Autónomas
Currículum centrado en	Información	Conocimientos	Competencias
Pedagogía	Directiva	Directiva-Flexible	Flexible
Profesor	Funcionario/dependiente	Profesional/regulado	Profesional/Autónomo
Evaluación	Eficacia	Aprendizajes absolutos	Aprendizajes relativos
Medición en base a	Normas	criterios	Estándares

Fuente: Martinic, 2010

Para otros autores, las políticas sociales que se diseñan e implementan en la primera década del año dos mil suponen una ruptura (o intento de ruptura) con las políticas de los noventa redefiniendo principalmente el rol del Estado en la conducción de las políticas.

Sottoli (2002) identifica una tercera posición (más allá de la política social tradicional y la predominante en los ochenta y noventa), que denomina una “política social emergente”, a principios de los 2000. Esta política social emergente propone nuevos principios y las líneas de acción: reducción de la exclusión social, cobertura universal de servicios, Estado como garante, reconocimiento de los efectos inequitativos del mercado en el ámbito social, participación ciudadana, énfasis en la integralidad y multisectorialidad, reconocimiento de la necesidad de consensos políticos básicos, nuevos temas (equidad, integración social de grupos excluidos, equidad de género, calidad de los servicios sociales, etc.), política social integrada y complementaria a la económica, equidad, ciudadanía, derechos humanos.

Esta nueva política posiciona al Estado como un actor principal (Draibe y Riesco, 2009). En este sentido, Vassiliades (2008) señala la intención de las políticas de recuperar un rol principal para el Estado, la centralidad del Estado en la definición e implementación de una política educativa nacional, concertada con los actores locales (provinciales). En síntesis, propugna el reposicionamiento del Estado en el cumplimiento de un papel principal en la garantía del derecho a la educación.

Pini (2008) esquematiza las concepciones o corrientes ideológicas en educación que se han dado en América Latina y sus principales características:

**Cuadro 3 Corrientes de pensamiento y sus prioridades en las políticas educativas**

Liberal	Progresista	Neoliberal/neoconservadora
Necesidades del Estado y de la sociedad	Necesidades de los estudiantes	Rendimiento de los estudiantes, calidad y eficiencia
Agenda cívica, nacional	Agenda social	Agenda empresarial
Universalidad	Integración	Diferenciación/selección
Igualdad de oportunidades	Justicia social	Equidad/exclusión
Socialización/control	Cooperación, solidaridad	Competencia/individualismo/orden
Ciudadanía	Comunidad	Consumo
Bien común	Bien social	Bien privado/ de consumo
Servicio público	Para y en la comunidad	Para el individuo
Burocracia	Cogobierno	Nuevo gerenciamiento
Centralización	Participación	Descentralización
Valor intrínseco y político	Valor político y social	Valor instrumental y económico

Fuente: Pini, 2008

Esta clasificación permite establecer un conjunto de indicadores para evaluar los avances de la educación desde una perspectiva liberal, progresista o neoliberal. Sin embargo, como señala la autora, estas categorías responden a tipos ideales o puros, que esconden procesos complejos. En este sentido, Molyneux (2008) afirma que la experiencia de América Latina sugiere que el término “neoliberalismo” sería un descriptor muy genérico ya que la política

social ha sido más variable y fragmentada de la que usualmente se considera. Para esta autora, aquellos que ven al neoliberalismo con coherencia programática, se olvidan que en el terreno de la política, sea social o económica, siempre se da una contestación y la política adquiere su forma a partir de diferentes y muchas veces opuestos discursos, por lo que es necesario desarrollar aproximaciones más finas para capturar los diferentes momentos de la transformación de la política.

Por otra parte, es difícil hablar de una política educativa progresista o posneoliberal. Así lo afirman Pini y Gomes Melo (2011): "... el discurso oficial intenta recuperar esa utopía universalista, pero no alcanza a construir una realidad diferente en las políticas y las prácticas específicas. Las contradicciones y ambivalencias parecen dominar esta época de clima posneoliberal llena de profundas marcas neoliberales, tanto en las políticas sociales como en las educativas... Los discursos han cambiado radicalmente, cumpliendo una importante función de abrir alternativas, pero la dinámica Estado – sociedad, que es donde se juega la posibilidad de potenciar lo colectivo y los derechos de todos, sigue profundamente fracturada" (Pini y Gomes Melo, 2011: 17).

Algunos programas concretos que se ejecutan en la actualidad reflejan esta ambigüedad o "heterodoxia" de las políticas educativas. Así, Vassiliades (2008) analiza la propuesta del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) de Argentina. Según el autor, de la lectura de la propuesta del PIIE se desprenden elementos que pueden calificarla de política focalizada. Sin embargo también afirma que "la propuesta del PIIE incorpora elementos que suponen una ruptura respecto de las lógicas subyacentes en las reformas educativas de la década pasada, a la vez que también parece estar atravesada por las ideas de responsabilización institucional e individual de los sujetos por el alcance de situaciones de mayor desarrollo y prosperidad en el futuro" (p. 2004-2005).

En síntesis, las reformas educativas desarrolladas en América Latina en los años noventa han tenido la impronta, la marca del neoliberalismo, aunque con una gran variedad de respuestas y adaptaciones de acuerdo al contexto político, económico y social de los países. Si bien se pueden identificar lineamientos comunes (como los de descentralización, privatización, focalización) los procesos de construcción democrática, las políticas económicas y las características socioculturales han dado una orientación particular en el discurso y en las acciones desarrolladas. Algo similar se está dando en término de desarrollo de nuevas políticas, que buscan reposicionar al Estado como responsable principal del diseño y ejecución de las políticas, propiciar la participación social en el debate de las políticas y la construcción de consensos para el diseño de los programas y proyectos (en contraposición a una estrategia *top – down*), promover el universalidad de las políticas educativas desde una perspectiva de derecho. Pero aún subsisten elementos que no se han desmontado ni cuestionado de las reformas noventistas, dándose, en muchos casos, una situación de continuidad y ambigüedad.

## II. EL SISTEMA EDUCATIVO DURANTE LA DICTADURA DE STROESSNER

*“Las Escuelas y Colegios se han convertido así en santuarios donde los jóvenes adquieren los elementos de disciplina, conocimiento y sobre todo de amor a la Patria y a sus héroes con los cuales se ha de estructurar el porvenir venturoso de la Nación. Lejos de las influencias nefastas de doctrinas disociantes, maestros y alumnos se han dedicado eficientemente a la tarea de la formación integral del hombre paraguayo”* (Discurso del Gral. Alfredo Stroessner al Congreso Nacional, 1978).

Luego de la guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia, que finaliza en 1935 se dio en el país un periodo de inestabilidad política, conflictos armados (como la revolución del 47) y gobiernos autoritarios (con influencia de las ideas fascistas), que desembocó finalmente en el surgimiento de la dictadura de Stroessner (1954) que se extendió hasta el golpe militar de 1989.

En el desarrollo del régimen dictatorial se pueden identificar dos etapas: la primera (1954 – 1960) corresponde a su establecimiento y consolidación, caracterizada por la desarticulación de las organizaciones políticas y gremiales existentes que manifestaban posturas críticas al régimen dictatorial. La segunda etapa, iniciada en la década del sesenta se caracteriza por la búsqueda de una imagen más “democrática” del régimen dictatorial, aunque conservando los medios coercitivos y represivos que le otorgó solidez. En esta segunda etapa el gobierno dictatorial emprendió la expansión, actualización y modernización del aparato vigente. (Chamorro Lezcano, 1998). El mantenimiento del régimen stronista se basó en la utilización de una serie de mecanismos tales como: la alianza político – militar, la prebenda y las grandes obras materiales, la subordinación de los poderes al Ejecutivo, la alianza con otros regímenes militares de la región, la doctrina de seguridad nacional y el control de los medios de comunicación (Comisión de Verdad y Justicia y Ministerio de Educación y Cultura, 2008). Este periodo se caracterizó por realizar una persecución a los espacios, grupos e instituciones que desarrollaban actividades en el campo del pensamiento social, la investigación y la producción de conocimiento. Muchos intelectuales y artistas tuvieron que exiliarse. Dentro de la larga lista de organizaciones políticas, sindicales y sociales que fueron víctimas de la represión durante el gobierno de Stroessner, también se pueden encontrar casos directamente vinculados a grupos que trabajaban en el campo investigación social. Tal es el caso de la represión a responsables de la revista Criterio en 1977 y el caso Banco Paraguayo de Datos (BPD) en 1982 (Blanch y otros, 1991).

### 1. La visión desarrollista: el “auge educativo” del stronismo

El discurso oficial, sostenido por el sistema educativo, se basaba en la idea de paz y progreso como ejes del gobierno de Stroessner. Esto se reflejaba en las expresiones de las autoridades educativas, en discursos y en informes oficiales. La visión oficial se centraba en el crecimiento del sistema educativo, de la infraestructura escolar y de la matrícula. Estos datos daban una visión desarrollista del país y de la gestión del gobierno. Para sostener este “auge educativo” se recurría a datos que indicaban el éxito de la política educativa en términos de crecimiento cuantitativo, orientación que puede apreciarse en la siguiente tabla:

**Cuadro 4: Indicadores del sector educativo educativo 1954 y 1979**

	1954	1979	% aumento
Presupuesto MEC	103.117.678 Gs.	5.626.617.420 Gs	5.356%
Nro. de escuelas primarias	1.781	3.870	117%
Matrícula total	254.118	512.500	102%
Docentes de primaria	8.284	19.712	138%
Docentes titulados	40%	81%	100%
Nro. de colegios (nivel medio)	94	896	853%
Matrícula del nivel medio	14.468	109.126	654%
Profesores nivel medio	2.005	8.325	315%

Fuente: Elías y Segovia, 2011

## **2. Las reformas educativas**

Durante el gobierno de Stroessner, se realizaron dos reformas educativas: en 1957 y en 1973. Ambas reformas contaron con el apoyo de organismos internacionales, especialmente del gobierno de Estados Unidos a través de su agencia de cooperación internacional (USAID). Varios proyectos educacionales fueron desarrollados con los auspicios del Servicio Cooperativo Interamericano de Educación (SCIDE). El SCIDE se estableció en 1945 con el propósito de prever de asistencia al Ministerio de Educación y al Ministerio y Culto. El mandato específico del SCIDE fue establecido en un acuerdo general y los subsecuentes acuerdos firmados por los gobiernos de Paraguay y Estados Unidos. Sus objetivos fueron: desarrollar la educación vocacional en Paraguay, mejorar los programas de formación de docentes de áreas rurales, fortalecer la organización del Ministerio de Educación y Culto. El SCIDE finalizó en 1962 y un nuevo proyecto, Desarrollo de la Educación Rural (REDP) tomó su lugar. El REDP tuvo como objetivos específicos: actualizar las cualificaciones de los docentes, proveer aulas en zonas rurales, proveer materiales educativos y mejorar la administración del MEC. Además de estas actividades el programa incluyó proyectos llevados a cabo en la Universidad Nacional (con la creación de varias carreras) y Universidad Católica. El REDP fue seguido por el primer proyecto de préstamo externo desarrollado por el MEC conocido como el Programa de Desarrollo Educativo (1970). Este programa, a diferencia de los anteriores, era implementado por técnicos del MEC con asistencia de USAID. En 1978 se inició el Proyecto de Educación Bilingüe para dar una solución a la elevada tasa de abandono escolar de los estudiantes guaraní hablantes (USAID, 1988).

Las líneas de acción de la cooperación de Estados Unidos en el periodo 1942 – 1988 incluyeron las siguientes áreas: educación técnica, educación de adultos, desarrollo de

currículum y materiales educativos, educación primaria, formación docente entrenamiento en servicio (Centros Regionales y el Instituto Superior de Educación, ISE), construcción de aulas, programas educativos a través de la radio en zonas rurales, educación bilingüe (castellano – guaraní). El apoyo a la Universidad Nacional fue principalmente para las facultades de medicina, economía, agronomía y veterinaria, enfermería y administración pública. En la Universidad Católica la USAID promovió la creación de un centro para las ciencias sociales (1969 – 1974) con el asesoramiento de la Universidad de Georgetown, lo que permitió el desarrollo de nueve proyectos de investigación y el envío de egresados de la UCA a Estados Unidos y a otros países de América Latina para realizar cursos de post grado. Los fondos para estas investigaciones provenían de USAID con escaso apoyo de la UCA (USAID, 1988).

La reforma educacional de 1957 introdujo cambios de estructura y de organización del sistema educacional del país, contando con la asesoría de técnicos de la UNESCO y del Servicio Cooperativo Americano de Educación (SCIDE). El sistema educacional propuesto fue organizado siguiendo la secuencia 6-3-3: seis grados de primaria, tres cursos básicos y tres de bachillerato diversificado. Esta reforma incluyó la elaboración de programas y planes de actividades de estudios para todos los niveles de la educación formal. En lo que respecta a la formación docente, se aprobó un plan de estudios para las escuelas normales en todo el país y se crearon las escuelas normales rurales y las escuelas normales urbanas. A través de un convenio entre los gobiernos de Paraguay y Estados Unidos, se construyó la sede la Escuela Rural Experimental en la ciudad de San Lorenzo. Esta escuela, a cargo del SCIDE se convirtió en una escuela piloto de formación profesional para obtener el título de Maestro Normal Rural (Acosta González, 1996).

La reforma de 1973 (Innovaciones Educativas), fue el resultado de un proceso que se inició con la promulgación de la Constitución Nacional de 1967, un diagnóstico educativo realizado en 1968, la realización del Primer Seminario Nacional sobre Desarrollo Educativo en 1970, la conformación de una comisión encargada de delinear el proyecto de innovaciones educativas (1971) y la creación del Equipo Técnico de Currículo y Administración Educativa. En 1973, empezó la aplicación gradual del nuevo plan y sus correspondientes programas en el nivel primario en algunas instituciones del país (Cadogan, 1996). La reforma de 1973 estuvo vigente hasta el final del gobierno de Alfredo Stroessner y entró en revisión a partir de la transición democrática y de la reforma educativa.

Cabe señalar que estas reformas (la del 57 y del 73) estuvieron condicionadas por la situación política-ideológica imperantes en el país. La educación fue motivo de preocupación y de control por parte del gobierno, dada su importancia como instrumento ideológico y de adoctrinamiento. Por tanto, más allá de las propuestas pedagógicas y las innovaciones educativas planteadas en las reformas, las mismas estaban limitadas por los controles internos, la propaganda tendiente a legitimar al régimen y el temor a la represión “Los rígidos controles internos, la insistente propaganda tendiente a legitimar al régimen autoritario, el extendido temor a la represión, ponían límites insalvables al desarrollo de una educación plena y liberadora” (Rivarola, 2000: 11).

### **3. La docencia durante la época stronista**

“Durante la época stronista los docentes fueron exigidos a afiliarse al Partido Colorado, partido de gobierno, para tener acceso a los cargos o bien contar con una recomendación de algún dirigente o caudillo destacado del partido o de las Fuerzas Armadas. El acceso al empleo público era el principal beneficio para los afiliados. A través de las supervisiones, el Ministerio de Educación ejercía el control de las actividades políticas y sociales de los docentes” (Núñez, 2002: 4).

Núñez (2002) señala dos aspectos centrales en cuanto al ejercicio de la docencia en este periodo: los bajos salarios de los docentes y la prohibición a sindicalizarse. Los docentes ganaban un tercio del salario mínimo vigente y no tenían derecho a beneficios laborales como los de seguridad social, aguinaldo y permiso por maternidad. Por otra parte, los docentes no podían sindicalizarse por su condición de funcionarios públicos, de acuerdo a la Ley del Funcionario Público y de la propia Constitución de 1967, y sólo estaban autorizados a constituir asociaciones para proveer ayuda económica y social a sus asociados.

En resumen, el sistema educativo fue un medio para promover y legitimar el modelo político. Como consecuencias de la educación stronista se pueden citar: la legitimación e interiorización del autoritarismo, el estancamiento del desarrollo científico – técnico y cultural, la asunción de una práctica profesional y social cerrada, autoritaria y antidemocrática, la pérdida de perspectiva social e histórica en la gran mayoría escolarizada y la desconexión del conocimiento con la realidad (Chamorro Lezcano, 1998). Algunos conceptos utilizados por el gobierno de Stroessner y que repercutieron directamente en la educación fueron: orden y jerarquía; obediencia y disciplina; uniformidad donde las divergencias eran consideradas doctrinas “disociantes”; mistificación de los héroes; desarrollismo (Elías y Segovia, 2011). Como señala Rivarola (2000) la educación fue motivo de preocupación y control por parte de la dictadura por dos motivos: por el reconocimiento de su importancia como un instrumento de control ideológico y adoctrinamiento y por su importancia para controlar y sumar apoyo al gobierno a través de mecanismos de coacción y prebendarismo. De acuerdo al autor, uno de los procedimientos utilizados para el control fue la exigencia de afiliación al partido Colorado para acceder a un cargo público, como el de docente.

### III. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y LA REFORMA EDUCATIVA

*“Una característica resaltante de la transición política que se inició en 1989 fue la reforma educativa. A diferencia de la mayoría de los países de la región que en las últimas décadas han puesto en marcha procesos de reforma educacional, el caso paraguayo se distingue por darse dicha iniciativa con el trasfondo de un largo ciclo autoritario”. (Rivarola, 2000).*

En febrero de 1989 se produjo el golpe de Estado que acabó con los treinta y cinco años del régimen de Stroessner. El golpe fue conducido por un sector del ejército y el general Rodríguez, líder de la acción, asume la presidencia y se consolida en el poder a partir de una elección presidencial realizada ese mismo año. En este marco se inició la transición a la democracia, en cuyo contexto se elaboró la nueva Constitución Nacional (1992), que sentó las bases formales para la instalación del estado de derecho y la construcción de un régimen democrático.

En el periodo, iniciado en 1989, el debate educativo estuvo presente, ya que no era posible pensar en una sociedad democrática sin transformar un sistema educativo que sirvió de soporte a la dictadura. Por lo tanto, la reforma educativa se instaló desde el inicio en la agenda de la transición y se inició su desarrollo desde 1991 con continuidad aunque con periodos de altibajos (Rivarola, 2000).

En esta etapa el Estado promovió una serie de iniciativas en el ámbito educativo: la creación en 1990 del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) con el objetivo de formular una reforma integral del sistema educacional paraguayo, previa elaboración de un diagnóstico de la situación general, de tal forma a plantear propuestas y alternativas que puedan solucionar las deficiencias del sistema (CARE, 1992); la realización entre 1992 y 1993 de dos congresos educativos nacionales y 19 regionales convocados por el Parlamento con la participación de docentes y otros actores educativos y en los que se discutieron temas tales como: los principios y filosofía de la reforma educativa, bilingüismo, formación docente, administración educativa, educación indígena, entre otros (MEC, 2000); la formulación de una ley general que redefinió el marco normativo e institucional del sistema educativo (MEC, 1998) y la introducción progresiva de nuevos programas de estudios en todos los niveles educativos (Molinas, Elías y Vera, 2004).

En este capítulo se analizarán aspectos que han sido temas centrales durante las dos décadas de la reforma educativa. Esto incluye una revisión de los fundamentos de la Reforma tal como se expresa en los documentos elaborados por el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) como por el Ministerio de Educación, también se hará referencia al marco normativo nacional e internacional que ha servido de base a la política educativa. Se hará una reseña de la constitución y de las funciones del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE), posteriormente constituido en el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC). Un aspecto interesante mencionado en esta sección es el convenio del MEC con el Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (HIID) y con el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES). Luego se hará referencia a temas vinculados a la implementación de la reforma: los programas de mejoramiento y fortalecimiento de la educación inicial, básica, media y de personas jóvenes y adultas y la educación bilingüe castellano guaraní. Finalmente otros dos temas tratados son la



participación de las organizaciones de docentes en la Reforma, el financiamiento de la educación y la descentralización del sistema educativo.

## **1. Fundamentos de la Reforma Educativa: principales documentos**

Son tres los principales documentos que sirven de base conceptual y programática para la Reforma Educativa: Reforma Educativa Compromiso de Todos (CARE, 1992), El Desafío Educativo: Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativas en el Paraguay (CARE, 1996) y Paraguay 2020: Enfrentemos juntos el desafío educativo (CARE, 1996). En 1998 el CARE publicó un compendio de todos estos documentos denominado Avances de la Reforma Educativa (CARE, 1998). La elaboración de estos documentos fue liderado por el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) (al cual se hará referencia más adelante en este informe).

### **a. Reforma Educativa Compromiso de Todos (CARE, 1992)**

El documento define a la Reforma Educativa como un proceso permanente, participativo y abierto que compromete a todas las esferas de la gestión oficial, a las instituciones y grupos de relación desde la familia hasta vecindario, el municipio y el Estado. La Reforma se propone el cambio del sistema educativo, del cual a su vez se esperan otros cambios sociales y culturales. La reforma pretende, según el documento, la plena vigencia del concepto de comunidad educativa como un sistema que involucra y compromete a todos en los procesos de cambio.

En cuanto a los fines de la educación paraguaya, se señala que la misma busca la formación de mujeres y varones que, en la construcción de su propia personalidad, logren suficiente madurez humana haciéndose capaces de relacionarse comprensivamente con los demás, con la naturaleza y con Dios, en un diálogo transformador con el presente y el futuro de la sociedad a la que pertenecen, y con los principios y valores en que esta se fundamenta.

Al garantizar la igualdad de oportunidades, la educación busca que varones y mujeres, en diferentes niveles, conformen con sus propias potencialidades, se califiquen profesionalmente para participar con su trabajo en el mejoramiento del nivel y calidad de vida de todos los habitantes del país. También se menciona en el documento la necesidad de afirmar y dinamizar la identidad de la nación paraguaya y de sus culturas, de la comprensión, la convivencia y la solidaridad entre las naciones.

Las necesidades más urgentes definidas en el documento son: a) la transformación de la estructura administrativa del MEC, b) el fortalecimiento del sistema de selección y promoción del personal y c) la descentralización como medida conducente a la democratización y a la mayor eficiencia de la gestión educativa.

### **b. El Desafío Educativo: Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativas del Paraguay (CARE, 1996)**

En el documento se formula un plan estratégico que apunta a dos grandes objetivos estratégicos: fortalecer la convivencia democrática y aumentar la competitividad de la fuerza de trabajo paraguaya, reduciendo la pobreza. Para el logro de estos objetivos se proponen cinco propósitos:

- a) Promover la participación de la sociedad paraguaya en la construcción de una concertación para un plan de Reforma Educativa
- b) Reforzar la integración social, reducir la pobreza y promover la educación general efectiva
- c) Incrementar la productividad del recurso humano en general
- d) Disminuir los desajustes en el mercado de trabajo causados por MERCOSUR.
- e) Favorecer la creatividad, la innovación y la iniciativa autogestionaria.

El documento realiza un exhaustivo análisis de situación que permite comprender los motivos que justifican una reforma educativa en el Paraguay y posteriormente desarrolla la estrategia y sus dos ejes prioritarios definiendo la visión y el conjunto de acciones específicas a llevar a cabo bajo la estrategia.

### **c. Paraguay 2020: Enfrentemos juntos el desafío educativo (CARE, 1996)**

El documento se define como un instrumento de gestión basado en los trabajos del Grupo de Diálogo Estratégico, con los aportes de diferentes grupos sociales y con el apoyo técnico del Harvard Institute of International Development (HIID). En el documento se presentan las grandes prioridades de la Reforma y las acciones específicas que corresponden a cada una de esas prioridades. En el documento se incluye el marco lógico que permite examinar las metas, propósitos, resultados y actividades (en su lógica vertical) y la correspondencia entre metas, propósitos, resultados y actividades (en su lógica horizontal) y la correspondencia entre tareas, indicadores verificables, medios de verificación y supuestos importantes.

## **2. Marco normativo nacional**

La Constitución Nacional, promulgada en 1992, en la primera etapa de la transición democrática y la Ley General de Educación de 1998 elaborada por el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) constituyen las bases normativas de la política educativa paraguaya, vigentes hasta la actualidad. Además existen otras leyes que cabe hacer referencia: el Código de la Niñez y la Adolescencia y la Ley del Estatuto del Educador vigentes en la actualidad.

## **a. La Constitución Nacional del Paraguay**

Los artículos 73 al 80 de la Constitución Nacional del Paraguay hacen referencia al marco jurídico general en que se sustenta la política educativa paraguaya.

En el artículo 73 se sostiene que toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente y que los fines de la educación son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos, el respeto a los derechos humanos y a los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. Además, en este artículo se afirma que la erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo.

El artículo 74 hace referencia al derecho de aprender y a la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios de la cultura humanista, la ciencia y la tecnología. También se garantiza la libertad de enseñar sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética.

En el artículo 75 se afirma que la educación es responsabilidad de la sociedad y que recae en particular en la familia, el Municipio y el Estado. Además el Estado promoverá programas de complemento nutricional y suministro de útiles para alumnos de escasos recursos.

En el artículo 76 se señalan las obligaciones del Estado. En este artículo se hace referencia a la obligatoriedad y gratuidad de la educación escolar básica. Además, el Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y superior.

El artículo 77 hace referencia a la enseñanza en la lengua materna, afirmando que en los comienzos del proceso escolar se realizará la enseñanza en la lengua oficial materna del niño.

Los siguientes artículos se refieren a la educación técnica (artículo 78), a las universidades e institutos superiores (artículo 79) y a los fondos para becas y ayudas (artículo 80). Es también destacable el artículo 85 en el que se expresa que los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluido de préstamos y las donaciones.

## **b. La Ley General de Educación**

En 1998 fue promulgada la Ley General de Educación (Nro. 1264). Esta ley confiere a la educación un lugar prioritario para consolidar la democracia, disminuir los índices de pobreza y marginalidad y abrir nuevas oportunidades para todos los habitantes del país. La ley asegura de manera explícita la igualdad de oportunidades para acceder a los beneficios de la cultura y de la educación y elimina cualquier traba para trabajar en la docencia. Además vino a llenar un vacío en legal existente y sirve de base para la formulación de una política de Estado en el campo de la educación.

La Ley 1264 hace referencia a los principios generales de la educación, a la educación de régimen general (inicial, escolar básica, media, profesional media, superior, postgrado, no formal, educación refleja, a distancia, educación pública y privada), educación de régimen especial (educación artística, música, danza, lenguas), las modalidades de atención educativa, la organización y administración del sistema educativo nacional, al régimen escolar, a los miembros de la comunidad educativa, los establecimientos educativos, la financiación de la educación y a disposiciones transitorias y complementarias.

El artículo 9° de la Ley General de Educación declara que los fines de la educación nacional son los siguientes:

- a) el pleno desarrollo de la personalidad del educando en todas sus dimensiones, con el crecimiento armónico del desarrollo físico, la maduración afectiva, la integración social libre y activa
- b) el mejoramiento de la calidad de la educación;
- c) la formación en el dominio de las dos lenguas oficiales;
- d) el conocimiento, la preservación y el fomento de la herencia cultural, lingüística y espiritual de la comunidad nacional;
- e) la adquisición de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos, estéticos y de hábitos intelectuales;
- f) la capacitación para el trabajo y la creatividad artística;
- g) la investigación científica y tecnológica;
- h) la preparación para participar en la vida social, política y cultural, como actor reflexivo y creador en el contexto de una sociedad democrática, libre, y solidaria;
- i) la formación en el respeto de los derechos fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad;
- j) la formación y capacitación de técnicos y profesionales en los distintos ramos del quehacer humano con la ayuda de las ciencias, las artes y las técnicas; y,
- k) la capacitación para la protección del medio ambiente, las riquezas y bellezas naturales y el patrimonio de la nación.

Los enunciados de la Constitución Nacional y de la Ley General de Educación se concretan a través de Planes Nacionales. Actualmente está vigente el Plan Nacional 2024.

### **c. El Código de la Niñez y la Adolescencia**

El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 1680/01) sancionada en el 2001 incluye en el artículo 20 el derecho a la educación y sostiene que el niño y el adolescente tienen derecho

a una educación que les garantice el desarrollo armónico e integral de su persona, y que les prepare para el ejercicio de la ciudadanía.

El artículo 21 hace referencia al sistema educativo y garantiza el derecho a que el niño o adolescente sea respetado por sus educadores, el derecho de organización y participación en entidades estudiantiles, la promoción y difusión de sus derechos, el acceso a escuelas públicas gratuitas y el respeto a su dignidad. En el artículo 22 se hace referencia a los derechos educativos de niños y niñas con necesidades educativas especiales, de manera a evitar su discriminación o aislamiento social.

#### **d. La Ley del Estatuto del Educador**

La Ley del educador sancionada en septiembre de 2001 y su reglamentación hacen referencia a la formación continua de los educadores, al escalafón, al ejercicio de la profesión de educador, al ingreso, ascenso, duración y permanencia en la carrera, a la matrícula, al permiso por maternidad y guardería infantil escolar, a la bonificación familiar, al abandono de cargo, al régimen de relación de servicios que incluye derechos y obligaciones, a las incompatibilidades para el ejercicio de la profesión, a las prohibiciones a los educadores, a la participación y a la jubilación.

### **3. Marco internacional de las políticas educativas**

El Estado paraguayo ha participado y suscrito acuerdos en el campo de la educación. Dichos acuerdos constituyen compromisos que debieran traducirse en acciones concretas e integrarse a la política educativa nacional.

Por su importancia y amplitud cabe citar: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Educación Para Todos (EPT) y las Metas Educativas 2021.

#### **a. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos**

**En el Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se establece lo siguiente:**

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

## **b. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

En el Artículo 13 de la Parte III del PIDESC se consigan los siguientes principios respecto a la educación:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la

educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

### **c. Educación Para Todos (UNESCO)**

En el año 2000, 164 gobiernos (incluyendo el de Paraguay) y organizaciones asociadas asumieron el compromiso de aumentar, hasta 2015, las posibilidades de educación ofrecidas a los niños, jóvenes y adultos. Los participantes en el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar (Senegal) hicieron suya una visión de la educación, arraigada en los derechos humanos, y reiteraron la importancia que reviste el aprendizaje en todas las etapas de la vida, haciendo hincapié en la necesidad de adoptar medidas especiales para llevar la educación a los grupos sociales más pobres, vulnerables y desfavorecidos (UNESCO, 2008). En esta oportunidad se establecieron seis metas que deben alcanzarse en el año 2015:

Meta 1 Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.

Meta 2 Velar por que antes del 2015 todos los niños, y sobre todo aquellos en situaciones difíciles, accedan a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.

Meta 3 Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante el acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.

Meta 4 Aumentar hasta el 2015 el número de adultos alfabetizados en 50%, en particular mujeres, y facilitar a todos los adultos acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.

Meta 5 Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria hasta el 2005 y lograr antes del 2015 la igualdad entre los géneros en educación, garantizando a las jóvenes acceso pleno y equitativo a una educación básica de calidad, así como un buen rendimiento.

Meta 6 Mejorar los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los estándares más elevados para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

## **4. El Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) y del Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC)**

El CARE se constituye a principios de los noventa como una instancia de consulta del Ministerio de Educación y Culto<sup>1</sup> y se mantuvo hasta el año 1998 en que la Ley General de Educación crea el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC).

---

<sup>1</sup> El Ministerio de Educación se denominaba Ministerio de Educación y Culto hasta la ley de educación del año 1998 que cambia su nombre al de Ministerio de Educación y Cultura.

Según Rivarola, este organismo dio señales de credibilidad y seguridad a la reforma educativa: “Su rápida legitimación y la decisiva influencia que desde entonces adquirió en la orientación de la reforma educativa fue el resultado de la convergencia de varios factores. Por un lado, el criterio de pluralismo utilizado en su conformación y la alta consideración pública de sus componentes; por otro, la consistencia, equidistancia y globalidad impresa en sus análisis y propuestas de reforma... y finalmente la postura intransigente de denuncia y rechazo ante los frecuentes intentos de partidización del Ministerio de Educación Cultura” (p. 17).

El CARE fue responsable de la preparación de varios documentos que sirvieron de base conceptual y de planificación de la Reforma (mencionados anteriormente) y de la formulación de la Ley General de Educación.

El CONEC, que, como se mencionó, surge con la Ley de Educación, reemplaza al CARE. Entre el artículo 92 y 102 de dicha Ley se establecen la estructura, las funciones y las responsabilidades del CONEC. Los artículos más relevantes son:

Artículo 92.- El Consejo Nacional de Educación y Cultura es el órgano responsable de proponer las políticas culturales, la reforma del sistema educativo nacional y acompañar su implementación en la diversidad de sus elementos y aspectos concernientes.

Artículo 95.- El Consejo Nacional de Educación y Cultura tendrá como objetivos principales:

- a) participar en la formulación de la política cultural y educativa nacional, en diálogo con el Ministro de Educación y Cultura y presentándole formalmente sus propuestas;
- b) cooperar en su ejecución a corto, mediano y largo plazo;
- c) colaborar para la coordinación entre los diferentes sectores y niveles de las diversas instancias administrativas, que se ocupan de la educación y la cultura; y,
- d) evaluar periódicamente e informar al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo sobre la situación y evolución del sistema educativo nacional, por los conductos correspondientes.

Artículo 96.- Son funciones principales del Consejo Nacional de Educación y Cultura:

- a) asesorar en lo atinente a la implementación de la política educativa y cultural del país;
- b) proponer al Ministro de Educación y Cultura las acciones y medios que ayuden a la corrección de los defectos del sistema, a la solución de los problemas, y a desarrollar y mejorar la educación en todo el país;
- c) elaborar y actualizar los diagnósticos de la situación general de la educación y la cultura;
- d) acompañar la actualización permanente de la educación;
- e) dictaminar sobre el desarrollo de las instituciones de educación superior; y,



f) asesorar en la formulación de la política nacional referente a la investigación científica y tecnológica, en coordinación con los organismos competentes.

Artículo 98.- El Ministro de Educación y Cultura es miembro nato de dicho Consejo y lo preside durante el tiempo que permanezca en el ejercicio de sus funciones en el Ministerio.

El CONEC continúa vigente atravesando varios gobiernos, la alternancia política y una cantidad importante de ministros del MEC. Sin embargo, su influencia ha disminuido en los últimos años y su producción ha sido muy inferior en término de informes y documento, respecto a su etapa inicial.

Según un ex miembro del CONEC y del CARE entrevistado, esta pérdida de protagonismo del CONEC se debe, por una parte a que el organismo empieza a ocupar su atención a la educación superior, particularmente a las universidades, en desmedro de la educación básica. Una importante preocupación del CONEC ha sido el debate de una nueva ley de educación superior. Por otra parte empiezan a darse fisuras en el Consejo debido a divergencias y diferencias personales entre sus miembros, hecho que se profundizó luego del cambio de algunos de sus integrantes en el año 2008.

### **5. Convenio del MEC con la Universidad de Harvard (HIID) y la conformación del Grupo de Diálogo Estratégico**

Un hecho particular a los inicios de la reforma fue el papel que tuvo el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), institución privada dedicada a la investigación social, con prestigio nacional e internacional, y el Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (HIID). Ambas instituciones llevaron adelante un diagnóstico de la situación educativa del Paraguay a principios de los años noventa a solicitud del MEC y elaboraron una propuesta de políticas tendientes a iniciar la Reforma.

A partir de esto, el MEC estableció con el HIID un convenio de cooperación tendiente a impulsar el proceso de cambio del sistema educativo y a contribuir a la preparación de un plan estratégico de la reforma educativa” (Rivarola, 2000).

Rivarola (2000) señala que el Grupo de Diálogo Estratégico entró en funcionamiento con la coordinación del HIID, el MEC y el CARE. Esta iniciativa consistió en la formación de un grupo integrado por directores del MEC, miembros del CARE y la Unidad de Análisis de Políticas. El Grupo recibía informes preparados sobre diferentes áreas educativas, procedía a su análisis y a identificar alternativas de políticas y programas. También evaluaba las acciones en curso y la marcha del proceso educativo nacional (Rivarola, 2000)

Según uno de los entrevistados, el Grupo de Diálogo Estratégico, se trataba de incorporar a nivel ministerial un espacio, primero de objetivación de los diagnósticos y, en segundo lugar en la introducción de una tarea crítica.

## **6. Acciones desarrolladas en el marco de la Reforma: los programas de mejoramiento y fortalecimiento de la educación inicial, básica, media y de personas jóvenes y adultas**

Una de las características de la Reforma Educativa paraguaya, tanto en la década del noventa como en la primera década del 2000, fue la implementación de programas educativos para los niveles inicial, primaria y secundaria a través de fondos no reembolsables y préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. El BID trabajó con el MEC principalmente en los programas dirigidos al nivel inicial, preescolar y la primaria y el Banco Mundial en los programas dirigidos a la educación secundaria (educación media). Además todos los programas tuvieron componentes orientados a mejorar la gestión del sistema educativo y a desarrollar las estadísticas y los sistemas nacionales de evaluación.

Cada programa tuvo sus características, dinámicas y resultados particulares, por lo que no pueden ser analizados en forma uniforme. Algunas características compartidas, en especial, por los primeros programas, fue la creación de una unidad coordinadora de proyectos (UCP) que funcionaba con bastante autonomía e independencia del MEC y respondían más directamente a las autoridades máximas del ministerio (ministros y viceministros) con poco vínculo con las direcciones del MEC. Las UCP contaban con personal más calificado (dentro de los parámetros nacionales) y mejor remunerado, aunque con un régimen de consultoría (no eran funcionarios) y los programas disponían de recursos (proveniente de préstamos o fondos no reembolsables) y con un sistema administrativo que permitía la ejecución de los componentes y actividades previstas, frente al MEC que debía operar en condiciones más difíciles, con una estructura menos eficiente y respondiendo a los procesos administrativos del Estado. Esta situación fue cambiando y en los programas iniciados en el 2000 se buscó superar estas estructuras paralelas e instalar los componentes de los programas en las direcciones del MEC, generando transformaciones internas pero con dificultades en la constitución de los equipos y en la gestión de las actividades de los programas frente a las demandas habituales que enfrentaba el MEC.

Según un especialista internacional entrevistado, en cuanto a los objetivos, áreas de intervención y metodologías, algunos de estos programas se han basado o tomado elementos de experiencias desarrolladas en otros países de la región, por ejemplo, el Programa Escuela Viva, incorpora algunos elementos de otros programas que se estaban desarrollando en América Latina como Las P900 (Chile) y Escuela Nueva (Colombia), sin embargo, también se basó en experiencias nacionales, como la Escuela Activa. Como afirma un entrevistado:

*... venían envueltas en una gran legitimidad internacional, que a la vez se avalaba con el aporte financiero de grandes instituciones financiadoras de la educación. Pero aun así son programas que fueron muy debatidos internacionalmente y también en nuestro país...por que esto uno tiene que comparar con su propia capacidad de crítica.*

Un modelo de programa con matices diferentes fue el promovido por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el área de educación de personas jóvenes y adultas (EPJA). En ese marco se creó el programa PRODEPA que tuvo una duración de doce años, logrando una continuidad y estabilidad con un modelo de co-dirección paraguaya – española, a pesar de los cambios políticos nacionales y de las

administraciones del MEC y finalmente fue asumido por el MEC y sus líneas de acción incorporadas al presupuesto nacional. A continuación se presenta una reseña de los principales programas desarrollados en las dos décadas:

#### **a. Década de los noventa**

##### **Programa de Mejoramiento de la Educación Primaria (1994-2000)**

Este programa tenía como objetivo mejorar la calidad de la educación preescolar y primaria, aumentar su eficiencia interna y optimizar el uso de los recursos que se destinan a su financiamiento. Fue financiado a través de un préstamo del BID con contrapartida nacional.

##### **Programa de Fortalecimiento de la Educación Bilingüe (1998-2002)**

Implementado para fortalecer la Educación Bilingüe, en el marco de la reforma educativa, con logros importantes en la formación de recursos humanos especializado para dicha área, como también estudios e investigaciones, que permitirán responder a las demandas técnicas, que se tienen para la implementación de la educación bilingüe en el país. Este programa se implementó en el periodo 1998-2002 a través de una cooperación técnica no reembolsable del BID. Su objetivo fue mejorar y consolidar la implementación del plan de educación bilingüe para la modalidad guaraní- hablante a nivel de Educación Escolar Básica.

##### **Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Media (MECES) (1996 - 2000)**

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ha ejecutado el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (MECES) entre los años 1996 y 2000. En el transcurso de esos años, MECES ha realizado acciones en los campos de los recursos humanos, materiales e infraestructura en los grados 7º, 8º y 9º de la Educación Escolar Básica (EEB). En el Manual Operativo (1995) del proyecto se detallan los objetivos, los componentes y subcomponentes.

MECES fue desarrollado por el MEC con financiamiento tanto del presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) como por un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). El Programa estuvo estructurado en cinco componentes, los cuales a su vez están conformados por subcomponentes. Los componentes de MECES fueron: a) fortalecimiento institucional del MEC, b) Provisión de textos, materiales educativos y apoyo curricular; c) Desarrollo de Recursos Humanos, d) Infraestructura Física y e) Programa Piloto para Innovaciones Básica Escolares (PIE)

## **Programa Nacional para la igualdad de oportunidades y resultados para las mujeres en la educación (PRIOME)**

Otro campo sumamente relevante es la educación de las niñas. Si bien en Paraguay no se observan diferencias entre niñas y niños en matrícula ni en rendimiento escolar, aún persisten prácticas que fortalecen los modelos de género tradicionales (Sottoli y Elías, 2001). El MEC, conjuntamente con la Secretaría Nacional de la Mujer y con apoyo de AECID llevó adelante un programa denominado Programa Nacional para la igualdad de oportunidades y resultados para las mujeres en la educación desde mediados de los años noventa. El objetivo del programa fue coordinar acciones que propendan a la incorporación y desarrollo efectivos del componente género en educación, y las líneas de acción fueron las siguientes:

- Incorporación del componente género en el Curriculum nacional, en todos los niveles del sistema educativo.
- Análisis y propuestas para textos y materiales educativos desde una perspectiva de género.
- Capacitación docente desde la perspectiva de género.
- Sensibilización a la comunidad educativa sobre la importancia de la igualdad de oportunidades y resultados para las personas en el ámbito educativo.

### **b. Año 2000 en adelante**

#### **Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa de la Educación Escolar Básica: Programa Escuela Viva "Hekokatúva" (2001 – 2007)**

El programa contó con un financiamiento a través de un préstamo del BID. El objetivo general fue mejorar la calidad y equidad de la EEB paraguaya, contribuyendo así a la disminución de la pobreza y al desarrollo social y económico del país. Los objetivos específicos eran los siguientes: a) Mejorar los procesos pedagógicos y de gestión de las escuelas del primer y segundo ciclo; d) Disminuir la desigualdad dentro del sistema educativo; c) Mejorar el acceso al tercer ciclo de la educación escolar básica; d) Promover la participación de los padres en la escuela través de las ACEs; e) Mejorar la calidad de la formación inicial de maestros y f) Fortalecer la gestión del MEC.

Los componentes del programa fueron: intervenciones en las escuelas básicas, mejoramiento de la Formación inicial de los maestros, infraestructura y equipamiento para la expansión del Tercer Ciclo Básico y apoyo estratégico a las acciones del MEC.

Evaluaciones realizadas muestran una mejora en las tasas de retención y repitencia en el conjunto de las escuelas que participaron en el Programa. La comparación entre los datos del 2000 y 2004 indica que la tasa de retención mejoró tanto en las escuelas rurales (aumentaron en 3%) como en las escuelas urbanas (aumentaron en 11,7). Al mismo tiempo, la tasa de repitencia disminuyó tanto en las escuelas rurales (de 16% a 7%) como en las escuelas urbanas (de 12,5% a 6,3%).

En relación con el impacto del programa en la calidad educativa, un estudio realizado que compara los resultados de las pruebas de logro del 2000 y 2004 para las escuelas rurales

que llevan participando en el Programa Escuela Viva por 3 años o más, con los resultados promedios para las escuelas del país, indica aumentos en los alumnos de las escuelas intervenidas por el Programa y sugieren un efecto positivo en dichas escuelas.. En comunicación, los alumnos de 3° y 6° grado del Programa Escuela Viva mejoraron entre 4% y 5% sus puntajes mientras sus contrapartes de la muestra nacional mejoraron menos de 2%.

El programa apoyó a 91 escuelas indígenas (30% de las escuelas indígenas del país) y cerca de 2 mil alumnos pertenecientes a 8 grupos étnicos. En estas escuelas la lengua nativa se incorporó en el proceso educativo, los docentes indígenas recibieron capacitación, el currículo se ha ajustado en función de las características del grupo étnico, y se ha avanzado en la definición de los lineamientos generales del perfil docente indígena.

El componente de formación docente tuvo los siguientes resultados: 31 Institutos de Formación Docente (IFD) han ejecutado proyectos de mejoramiento y todos los IFD oficiales han adoptado prácticas de auto-evaluación que han resultado en ajustes a la gestión de sus instituciones. Adicionalmente, los egresados de los IFDs muestran un leve mejoramiento en sus niveles de aprendizaje según mediciones del SNEPE.

### **Programa de Reforma Educativa de la Educación Media (2003 – 2008)**

El general del programa fue mejorar la gestión y la eficacia del sistema y los resultados educativos y la igualdad de oportunidades al nivel de la educación media. Fue financiado a través de un préstamo del Banco Mundial.

Los objetivos específicos fueron: a) Incrementar la cobertura y la calidad de la educación media para aumentar el suministro de mano de obra calificada; b) mejorar la calidad y la eficacia de la educación media; c) aumentar la capacidad para la toma de decisiones basadas en la información del MEC y d) promover la participación descentralizada de la comunidad educativa.

El programa contó con dos fases de tres años cada una. Las líneas de acción de la Fase 1 fueron:

a) Consolidar el sistema del personal existente y establecer mecanismos de contratación más eficientes y más transparentes en todos los niveles; b) Integrar y fortalecer los Consejos Departamentales de Educación y a las Unidades Departamentales de Estadísticas; c) Diseñar e implementar las estrategias de comunicación social para concientizar sobre los temas de la reforma; d) Diseñar e implementar el liderazgo y los componentes de la formación docente; e) Diseñar textos en la línea del nuevo currículo del nivel medio, y establecer y evaluar los centros de recursos de aprendizaje y laboratorios científicos. f) Diseñar y examinar el establecimiento de los Planes Educativos Institucionales (PEIs) y Proyectos Socio-Productivos relacionados, incluyendo el rol de las Asociaciones de Cooperadoras Escolares (ACEs) en el diseño y la implementación de estos instrumentos; g) Usar la micro planificación para optimizar el uso de los espacios disponibles e identificar las áreas claves para la ubicación de los beneficiarios de las becas y los programas alternativos de educación media; h) Poner a prueba y evaluar los programas de becas y

establecer un mecanismo para garantizar su sostenibilidad e i) Poner a prueba y evaluar modelos alternativos de educación media y construir colegios prototipos.

Para la Fase 2 se establecieron las siguientes líneas de acción:

a) Implantar el nuevo sistema de manejo del personal; b) apoyar el proceso de descentralización a través de un continuo fortalecimiento de los agentes a nivel departamental; c) finalizar las actividades de formación docente; d) extender la provisión de materiales de aprendizajes, centros de recursos y laboratorios; e) estimular la implementación de PEIs y los proyectos socio-productivos; f) expandir las becas y programas alternativos de Educación Media y finalizar la construcción de colegios prototipos adicionales.

### **Programa de Educación Básica Bilingüe de Jóvenes y Adultos PRODEPA-KO'E PYAHU (2000 – 2012)**

El PRODEPA es uno de los programas de alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha apoyado en Iberoamérica, y que tienen su origen en la *II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno*, celebrada en Madrid en 1992.

La línea de acción adoptada por la AECID fue promover Programas PAEBA en varios países de la región. Paraguay solicitó la realización de un PAEBA en 1997 y su ejecución se compromete en la *III Comisión Mixta Hispano-Paraguaya de Cooperación Científica, Técnica y Cultural*, celebrada en Asunción en junio de 1999.

El PAEBA en el Paraguay tuvo estrategias que lo diferencia de otras experiencias. En acuerdo con el Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay (MEC) pasó a denominarse PRODEPA y con la asistencia técnica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, se ha elaborado y ejecutado el proyecto con este nuevo nombre en sus dos fases (y una intermedia, de transición) con apoyo de la AECID, a las que se sumaron otros actores de la cooperación española. La ejecución del Programa estuvo a cargo de una co-dirección integrada por un co-director del Paraguay, cargo ejercido por el Director General de Educación Permanente y una persona de la Cooperación Española, especialista asignado por el Ministerio de Educación Cultura y Deporte de España.

El PRODEPA, implementado entre el año 2002 y el 2012, se dividió en Fase 1 (2002 – 2006), Fase de Transición (2006 – 2007) y Fase 2 (2008 – 2012). Si bien los objetivos generales son comunes, hubo cambios en los objetivos específicos y en los resultados.

El PRODEPA ha logrado una continuidad más allá de los cambios que se han dado en la conducción del Estado y del Ministerio de Educación y Cultura. A continuación se realiza una reseña de los objetivos y resultados formulados para cada una de estas etapas del Programa.

## **Fase 1**

El objetivo general fue mejorar el nivel educativo de los ciudadanos paraguayos de 15 años que no han tenido acceso o no han concluido la Educación Escolar Básica y que asciende a 1.398.569, lo que conseguirá reforzando el sistema educativo de adultos.

El objetivo específico consistió en la creación y puesta en funcionamiento de una nueva estructura administrativa apropiada para la Educación General Básica Bilingüe de las personas mayores de 15 años que no han tenido acceso, o no han concluido la educación general básica y desarrollado y aplicado un modelo educativo propio, habiéndose formado 185.000 en el plazo de cinco años, siendo un 60% mujeres y un 40% hombres.

## **Fase de Transición**

Objetivo general propuesto fue mejorar el nivel educativo de los ciudadanos paraguayos mayores de 15 años, que no han tenido acceso o no han concluido la educación general básica, y de aquellos que desean realizar estudios medios y de formación profesional en la perspectiva de mejorar su capacidad de inserción laboral. Para el logro de este objetivo se propuso la extensión cualitativa y cuantitativa del PRODEPA Ko'ê Pyahu en Educación Básica y en Enseñanzas Medias.

## **Fase 2**

Objetivo general de la segunda fase fue contribuir a la mejora de la cobertura y calidad del Sistema Público de Educación en Paraguay a través de la creación de un sistema integrado de educación para jóvenes y adultos capaz de atender, en las etapas básicas y medias de educación y formación profesional, a los ciudadanos paraguayos, con especial atención a colectivos de especial vulnerabilidad.

## **7. La educación bilingüe: una de las principales propuestas pedagógicas de la Reforma Educativa**

En Paraguay un alto porcentaje de la población es bilingüe guaraní – castellano o monolingüe guaraní. De acuerdo a los datos del Censo Nacional 2002, la lengua usualmente hablada por la mayoría en el hogar es el guaraní (59%) y más del 90% utiliza el guaraní y el castellano. De allí que los autores coinciden en definir al Paraguay como una nación bilingüe. A pesar de esto y tal como sucedió en otros países, en Paraguay la castellanización ha sido la política lingüística, vehiculizada principalmente por el sistema educativo durante el periodo colonial e incluso luego de la independencia y se extendió prácticamente hasta la actualidad.

En los últimos 30 años se han dado experiencias educativas que incorporan el guaraní al programa oficial de estudios. Así se introduce en todas las instituciones del país la enseñanza del guaraní como asignatura en el marco de la reforma educativa de 1973 (Cadogan, 1996). Otra experiencia fue la iniciada en 1978 en que el Ministerio de Educación y Culto (MEC) implementó en forma experimental un programa de educación bilingüe en algunas escuelas del país.

A partir de 1994, conjuntamente con el inicio de la reforma curricular en el primer grado, se empieza a implementar el Programa de Educación Bilingüe (PEB). La educación bilingüe actual es entendida como “un proceso planificado de enseñanza en dos lenguas” (MEC, 2000: 6), lo que significa que la educación bilingüe no se limita a la enseñanza de las dos lenguas oficiales (lenguas enseñadas) sino que implica la utilización de ambas lenguas como vehículos para la enseñanza de otras áreas de conocimientos (lenguas de enseñanza). La lengua materna (L1) es entendida como aquella en la que el niño tiene mayor competencia oral al ingresar a la escuela, mientras que la segunda lengua (L2) es aquella en la que tiene menor competencia (MEC, 2000).

Dentro de este programa se implementaron dos modalidades: para guaraní hablantes (MGH) y para hispano hablante (MHH). La modalidad para Guaraní hablantes parte del Plan Nacional de Educación Bilingüe, fue implementada inicialmente en 118 escuelas, de nueve departamentos (llegando aproximadamente a 500 escuelas a finales de los noventa). En el diseño del programa castellano hablante, se contempla a partir del cuarto grado, el uso del guaraní como lengua a enseñar y como lengua de enseñanza. Esos contenidos abarcan solamente algunas unidades didácticas de las materias que no corresponden a comunicación.

Una investigación sobre bilingüismo en el marco de la reforma educativa (CPES, 1998) analizó las representaciones de los distintos actores de la comunidad educativa sobre la enseñanza del guaraní. El estudio indica que en las zonas rurales una de las razones mencionadas para la aceptación del Programa es que la modalidad guaraní hablante responde a las características sociolingüísticas de la comunidad. La educación escolar en guaraní es percibida como una necesidad por docentes, directores y funcionarios de MEC.

En las zonas urbanas se puede percibir una mayor resistencia hacia la modalidad guaraní hablante, y eso porque la educación bilingüe se asocia fundamentalmente con los guaraní hablantes y no se ve la importancia que los hispano hablantes aprendan el guaraní como un recurso privilegiado de comunicación con personas de distintos sectores de la población y como un medio de integración social y de acceso a aspectos centrales de la cultura.

Un aspecto común en zonas rurales como urbanas, que causa rechazo y preocupación en madres, padres y en docentes, es la situación de excepción que implica estar en una escuela con la modalidad guaraní hablante. Los padres sienten que sus hijos están recibiendo una formación distinta a estudiantes que asisten a otra escuela, y esto los ubica en una situación de desventaja. Sobre todo en vista al futuro escolar de sus niños y niñas. Esto llevó a los autores a cuestionar el procedimiento que se ha seguido en la selección de las escuelas para la aplicación del Programa. La poca participación de padres y docentes en la toma de decisiones sobre el programa influyó en que los mismos no comprendan su importancia y lo vean como una imposición. Según opiniones dadas por los padres, los mismos fueron informados pero faltó un proceso de concienciación y de diálogo para que los mismos se apropien de los objetivos y de la metodología de la educación bilingüe.

Docentes, como directores, y madres y padres perciben un cambio en los estudiantes a partir de la implementación del programa de estudios en guaraní en contextos donde dicha lengua es de uso predominante. De acuerdo a las personas entrevistadas, la utilización del



guaraní como lengua de enseñanza y enseñada tendría consecuencias importantes en el desarrollo cognitivo y socio - afectivo del niño. Esto se traduciría en un mejoramiento del rendimiento académico.

El desarrollo del lenguaje, la capacidad de leer e interpretar un texto se ve potenciada a partir de la utilización del guaraní en el aula. Esto fue señalado por docentes en distintas escuelas. Las percepciones de los docentes, así como las opiniones de los mismos alumnos en las distintas escuelas estudiadas, coinciden en señalar una serie de logros en los niños en cuanto a su capacidad de expresión y participación. Además expresan que los niños se hallan a gusto en la escuela. Al parecer de docentes, directores y supervisores, los niños son menos tímidos y sienten más confianza, sienten menos temor hacia las autoridades de la escuela, se comunican con mayor fluidez, tanto con maestros como con sus compañeros y tienen una conducta más activa y participativa.

Esta investigación demostró también que:

a) existe una visión restringida acerca de la educación bilingüe. La mayoría de los actores la limita a la enseñanza del idioma y la aísla del contexto sociocultural en el cual se desarrolla. La inclusión de los aspectos culturales es la que permite la reafirmación del niño en su contexto social.

b) se han encontrado opiniones categóricas respecto de la fragilidad de las políticas públicas en lo tocante a su sustentabilidad, tal vez influida por el contexto general del país en el período en que se realizó el estudio y la inseguridad respecto al futuro de las medidas adoptadas por el gobierno de entonces. Existe poca claridad, y aún temor en cuanto a la duración y continuidad de la educación bilingüe.

c) si bien la implementación del Programa permitió que la comunidad educativa en general comprenda la importancia de enseñar guaraní en primer y segundo ciclo, los entrevistados no tienen seguridad que el mismo avance hacia grados superiores y cómo se va a dar continuidad al mismo.

d) el procedimiento utilizado para la selección de las escuelas con MGH es visto como arbitrario, sobre todo en zonas urbanas donde los actores manifiestan que la modalidad debería aplicarse sólo en zonas rurales.

e) un reclamo constante de profesores, directores y autoridades locales respecto del programa es el de un mayor acompañamiento y capacitación. Su reclamo refleja la necesidad que tienen docentes y directores de mayores insumos técnicos que los lleve a desarrollar su tarea eficientemente. El tema de la formación y de la capacitación es mencionado de manera reiterada como requisito fundamental para el buen funcionamiento del programa.

f) la ausencia de materiales apropiados para la enseñanza en guaraní es una de las dificultades planteadas por los docentes constantemente, en ese momento.

g) si bien los docentes, directoras y supervisoras tienen algunos conceptos básicos sobre el aprendizaje de lenguas, aparentemente no existe comprensión respecto de la metodología

apropiada para la enseñanza de las mismas. Esto se puede afirmar teniendo en cuenta que los entrevistados plantean que no existe mayores diferencias entre la enseñanza de una u otra lengua.

h) en general, tanto docentes, directores, así como madres y padres valoran la enseñanza del guaraní y ven como positiva la meta de lograr niños bilingües. Sin embargo, no hay mucha claridad sobre la importancia de la enseñanza en L1 como base para el aprendizaje de L2., expresados en el momento de la investigación.

A pesar de los resultados positivos de las evaluaciones, la Modalidad Guaraní Hablante no tuvo el apoyo necesario y, en general, la educación bilingüe y la alfabetización en lengua guaraní, si bien se mantuvo en los programas de estudios, no tuvieron continuidad como una línea prioritaria en la política educativa. Actualmente se cuenta con una Ley de Lenguas (promulgada en el año 2010) y una Secretaria Nacional de Política Lingüística, sin embargo, esto aún no se ha traducido en nuevas propuestas y estrategias educativas para la alfabetización en guaraní y en otras lenguas.

## **8. Las organizaciones de docentes ¿una interferencia a la Reforma Educativa?**

Tal como se señaló anteriormente, los docentes, por su calidad de funcionarios públicos, no podían sindicalizarse. Sin embargo, con la transición democrática se dieron condiciones para la organización sindical. Tal como afirma Núñez (2002), la sindicalización fue posible al derogarse la prohibición que tenían los funcionarios públicos. La base fundamental para el surgimiento de los gremios de educadores está dada por las disposiciones de la Constitución de 1992, que consagra la libertad de asociación al establecer (artículo 42) que “toda persona es libre de asociarse o agremiarse con fines lícitos”, así como nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación. La forma de colegiación profesional será reglamentada por ley. Los derechos laborales de los agentes públicos se plantean en los siguientes en estos términos: “Los funcionarios y empleados públicos gozan de los derechos establecidos en esta Constitución en la sección de derechos laborales, en un régimen uniforme para las distintas carreras dentro de los límites establecidos por la ley y con resguardo de los derechos adquiridos” (artículo 102), con lo cual éstos pueden, consecuentemente, acogerse a las disposiciones de la norma constitucional (del mismo artículo 42 ya citado) (Becker y Aquino, 2009).

Becker y Aquino (2009) señalan que el protagonismo sindical docente se desarrolla principalmente en tres organizaciones: La Federación de Educadores del Paraguay (FEP), la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP) y la Unión Nacional de Educadores (UNE). Estos gremios se destacan por su número de asociados, capacidad de convocatoria, movilización, alcance territorial y peso político. A estas organizaciones hay que sumarlas otras nacionales y también regionales.

La Federación de Educadores del Paraguay (FEP) nace en 1962, en plena fase de consolidación dictatorial, de derrota de la lucha armada en Paraguay, de imposición de la

Guerra Fría y del inicio del programa “Alianza Para el Progreso”. La Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay-Sindicato Nacional (OTEP-SN) surge en la segunda mitad de los años ‘80, fase final de la dictadura, caracterizada por una lucha antidictatorial que empezaba a afirmarse a nivel interno y por un creciente aislamiento internacional del régimen paraguayo. La Unión Nacional de Educadores (UNE) emerge en 1992, luego de la caída del dictador, año de promulgación de la nueva Constitución y del inicio de la reforma educativa (Becker y Aquino, 2009).

Según Becker y Aquino (2009), los gremios han logrado éxitos en lo relativo a sus reivindicaciones sectoriales vinculadas principalmente con cuestiones salariales. Sin embargo, su aporte ha sido escaso en lo referente a aspectos educativos centrales de la reforma educativa. Se puede notar una tensión entre sectores responsables de las políticas educativas, el MEC y, especialmente el CONEC, y los gremios de educadores.

Se critica a los gremios señalando que al perseguir mejoras en sus condiciones laborales, ponen en riesgo la consecución de objetivos educativos. Así, un informe del CONEC (2004), que realiza un balance de la primera década de la reforma, señala lo siguiente:

“La resistencia de los gremios a aceptar la disposición ministerial de los 200 días de duración del año escolar, ha sido un obstáculo hasta hoy día insuperable para el Ministerio de Educación. De igual forma, la aprobación de la Ley del Estatuto Docente, sancionando derechos que visiblemente no pueden ser satisfechos, refleja claramente, por una parte, el creciente poder de negociación que los docentes mantienen con el Parlamento y a la vez la ausencia de una línea clara, realista y objetiva en cuanto a la política educativa en determinados poderes del Estado. Las últimas convocatorias de huelga general, la más reciente en pleno período de exámenes, constituyen un indicador claro de la definitiva incorporación de nuevas modalidades en la confrontación de los gremios con el MEC. La alianza de estas organizaciones con otros movimientos sociales y su cada vez más estrecha relación con fuerzas políticas representadas en el Parlamento, requiere un cambio radical en la forma en que el MEC y los gremios docentes se han relacionado tradicionalmente” (p.49).

Por otra parte, los gremios afirman que las organizaciones de educadores no tuvieron oportunidad de participar en la discusión y definición de las políticas educativas desarrolladas en la reforma. En este sentido, un referente del gremialismo docente entrevistado planteaba:

*Decíamos nosotros que con ese estado de sumisión, de obediencia, de verticalidad existente no era posible que los docentes fueran partícipes. Van a estar presentes pero no participar de la reforma educativa. Esto se nos quedó muy atrás, la participación profesional, hasta hoy día está muy ausente. Los docentes seguimos siendo obedientes, excesivamente obedientes para el desarrollo de lo que sea. (Entrevista a gremialista).*

Desde el punto de vista gremial, la precaria situación del magisterio ha hecho que las organizaciones sindicales se ocupen principalmente de lo corporativo y económico y no de

lo profesional. Sin embargo, diferentes entrevistados, incluyendo al representante gremial, reconocen el vacío que existe en materia de discusión pedagógica y de la política educativa dentro de las organizaciones de educadores.

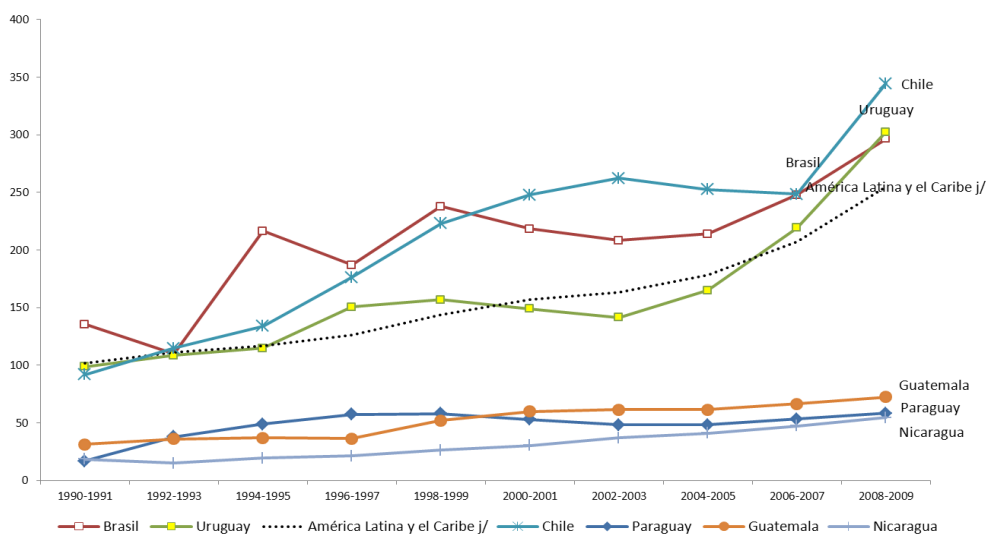
## 9. Financiamiento de la educación

El presupuesto nacional en educación es determinado por un proceso legislativo. El Ministerio de Hacienda es responsable de planear y monitorear el presupuesto conjuntamente con el Ministerio de Educación. Durante los últimos seis años, los gastos en educación han aumentado.

El poco crecimiento del gasto público en educación y la lentitud de los procesos de gestión generaron dificultades en la ejecución de proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura de los locales escolares y el equipamiento con materiales didácticos y otros insumos, como la merienda escolar.

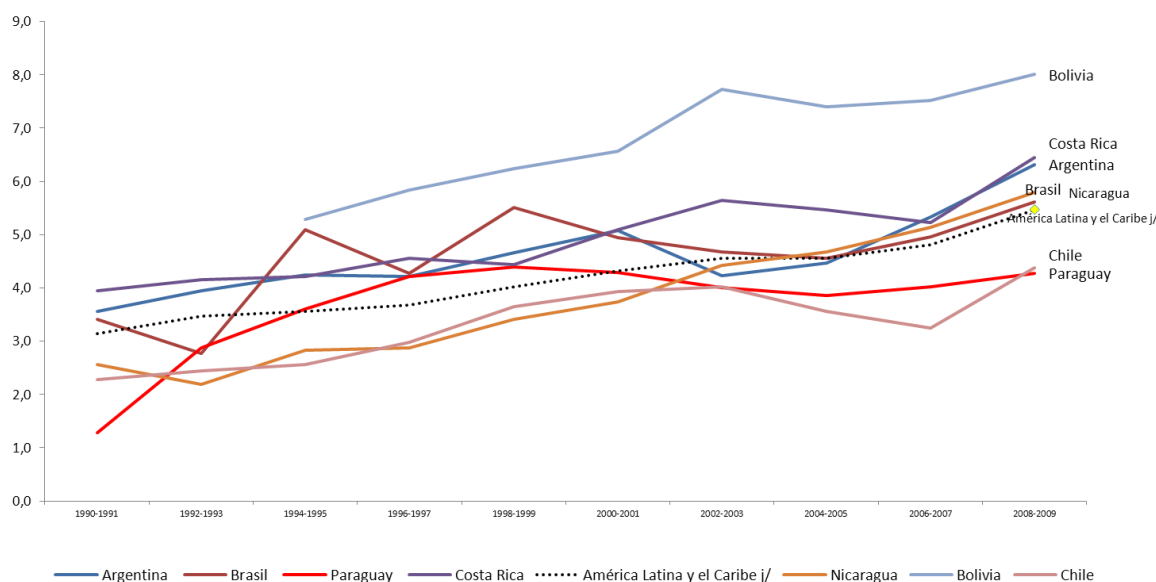
Los datos indican que Paraguay tiene un gasto per cápita en educación considerablemente menor a los países del Mercosur y al promedio de América Latina y el Caribe. Y que la tendencia es que dicha brecha aumente. Un hecho similar sucede con el gasto público en educación como porcentaje del PIB.

**Gráfico 1 Evolución del Gasto Social público per cápita en educación**



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2010

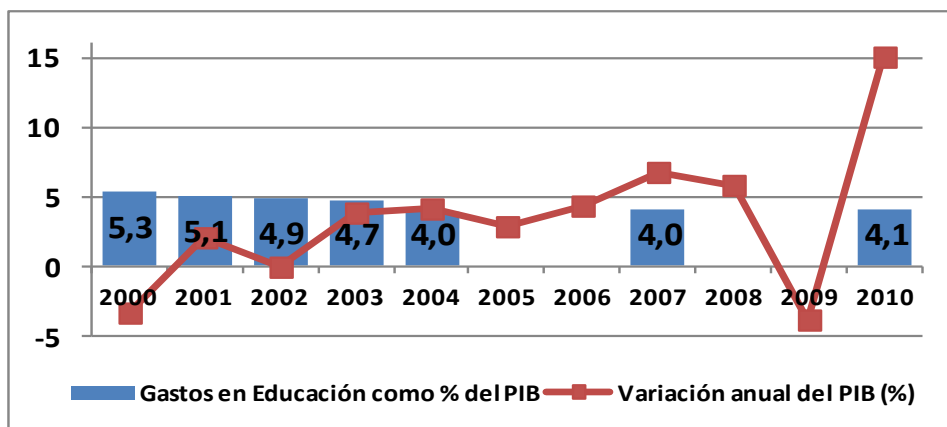
**Gráfico 2 Gasto público en educación como porcentaje del PIB**



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2010

Se puede señalar, en términos generales que la inversión en educación en Paraguay es baja, incluso con una tendencia a disminuir, a diferencia de los demás países de la región. El análisis del gasto público en educación muestra que en Paraguay se ha dado una disminución del porcentaje del PIB destinado al sector educativo, habiendo alcanzado el 5,1% en el año 1999 y reduciéndose al 4,1% en el 2010 (Gráfico 3). La reducción del gasto en educación respecto al porcentaje del PIB se registra en el marco de una etapa en donde el PIB ha crecido de forma significativa.

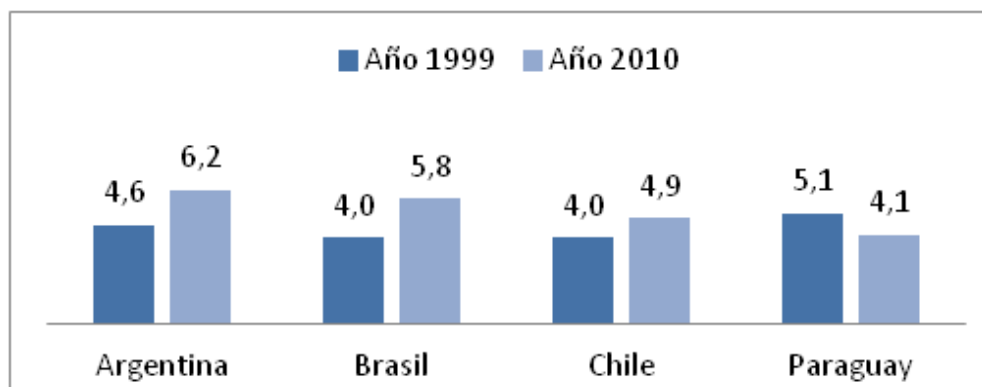
**Gráfico 3 Gastos Públicos en Educación como Porcentaje del PIB y crecimiento del PIB, 2000-2010**



Fuente: Instituto Desarrollo y PREAL (2013) Informe de Progreso Educativo de Paraguay

La situación paraguaya muestra una tendencia opuesta a lo que sucede en otros países de la región ya que Paraguay tenía en el año 1999 un gasto público superior a Argentina, Brasil y Chile y en el 2010 se encuentra por debajo de todos estos países (Gráfico 4).

**Gráfico 4: Total del gasto público en educación en porcentaje del PNB, 1999 y 2010**



Fuente: UNESCO (2012) Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo

## 10. La desconcentración y descentralización del sistema educativo

A partir de la Constitución Nacional de 1992 se crean las Gobernaciones Departamentales y se establecen una serie de normativas para impulsar el desarrollo de los gobiernos locales. Sin embargo, las Gobernaciones cuentan con pocos recursos y capacidades para promover e implementar políticas en sus departamentos. Tal como afirma Moliner:

“El proceso de descentralización del Estado en su conjunto ha sido débil, relacionado, por una parte, con la debilidad de las finanzas públicas, asociadas con la débil estructura tributaria, y la vigencia generalizada de la evasión y elusión tributaria, así como con el sistema político centralizado” (Molinier, 2013).

En el campo educativo, la Ley General de Educación establece la creación de los Consejos Departamentales de Educación con participación del MEC y de las Gobernaciones, con el objetivo principal de desconcentrar la gestión educativa, pero según las personas entrevistadas, dichos consejos tuvieron poca capacidad para desarrollar programas y acciones en sus zonas.

En síntesis, los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de las políticas neoliberales, tales como la rendición de cuentas, estándares explícitos, control de los resultados a través de evaluaciones, descentralización, focalización, estrategias *top – down* para la formulación y ejecución de las políticas, entre otras, han estado en el discurso, en mayor o menor medida, de la reforma educativa paraguaya.

La finalización de la dictadura de Stroessner y la desconfianza al Estado han marcado el inicio de la reforma educativa paraguaya. La reforma paraguaya tiene mucho en común con otras reformas en América Latina iniciadas en los '90 y varias de las críticas realizadas en la región son aplicables al caso paraguayo. Sin embargo, es necesario considerar las características particulares de la historia del Paraguay, en especial, como antecedente inmediato, la larga dictadura que culmina en 1989 que ha marcado al sistema educativo y, en particular, a la docencia. La educación fue motivo de preocupación y de control por parte del gobierno, dada su importancia como instrumento ideológico y de adoctrinamiento. La misma estaba limitada por los controles internos, la propaganda tendiente a legitimar al régimen y el temor a la represión. Se puede mencionar, entre otras cosas, el tema de la partidización del sistema educativo que se dio durante la dictadura, que se traducía, por ejemplo, en la afiliación compulsiva de los docentes al Partido Colorado para acceder a cargos en las instituciones públicas. Esta situación y otras, generó la reforma... La reforma educativa de los '90, que coincide con el inicio de la transición democrática paraguaya, significó en sus inicios, la oportunidad de construir un modelo educativo para una sociedad democrática.

En el terreno de la práctica se han dado ciertas acciones consistentes con estos principios y otras no tuvieron mayor presencia en la Reforma. Entre los aspectos que se impulsaron se pueden citar, los procesos de focalización, con una atención a ciertos sectores en condiciones de mayor exclusión, el montaje de estructuras paralelas a las plantas permanentes de los ministerios de educación.

Un hecho destacable en el inicio de la reforma educativa paraguaya fue el papel que tuvo el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE), que le dio legitimidad y contribuyó a institucionalizar las políticas educativas. Es interesante el papel que tuvieron centros de producción de conocimientos (el CPES de Paraguay y el HIID) en el diagnóstico y en la formulación de recomendaciones para la acción y en la conformación del Grupo de Diálogo Estratégico que buscó acercar la discusión de la política con la gestión del MEC.

La Reforma paraguaya implementó una serie de programas dirigidos a los diferentes niveles educativos con fondos no reembolsables y préstamos del Banco Mundial, del BID y también de otros organismos de cooperación (bilaterales y multilaterales). Una de las características de estos programas fue la creación de unidades de coordinación externas al MEC (al menos, en los primeros programas) diseñadas con la participación de expertos nacionales e internacionales. Es interesante destacar la importancia dada a la enseñanza bilingüe y a la incorporación del guaraní en la adquisición de la lecto-escritura.

Temas como la descentralización y la privatización no tuvieron mayores impactos en la política educativa, donde las condiciones económicas y gerenciales de los gobiernos locales no tenían las condiciones mínimas para asumir roles del gobierno central en el campo educativo.

Por otra parte, no se logró construir una buena comunicación con las organizaciones de docentes, que no han tenido la participación activa en el debate e implementación de los distintos programas y proyectos desarrollados.

Finalmente, el presupuesto del Estado no acompañó el crecimiento y las demandas generadas por el sistema educativo, lo cual constituyó un importante límite para el desarrollo las de innovaciones educativas.



#### **IV. ALTERNANCIA POLÍTICA, CRÍTICA A LA REFORMA EDUCATIVA: ¿SURGE UNA NUEVA POLÍTICA EDUCATIVA?**

Tal como se señaló anteriormente, diversos informes indican avances pero también deudas en cuanto al logro de las metas y desafíos trazados en la reforma educativa. Esto lo señalan estudios elaborados por organismos nacionales (SNEPE, CONEC) como internacionales (UNESCO, PNUD, PREAL). Según el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2008), "... queda mucho camino por recorrer respecto a la eficiencia del sistema en todos los niveles" (p. 142). Los indicadores de retención escolar muestran asimetrías según ingreso, lugar de residencia e idioma principal. Los datos indican que en áreas urbanas de 100 niños que ingresaron en 1995, solo 45 culminaron la educación media. En áreas rurales culminaron solo 13. Por otra parte, estudios nacionales e internacionales indican que los estudiantes de diferentes ciclos (escolar básica, educación media) no han logrado los niveles esperados en áreas básicas como lenguaje y matemática (UNESCO, 2008). En Paraguay, al igual que en otros países de la región, los niveles de calidad, equidad y eficiencia siguieron siendo bajos y el progreso fue escaso (PREAL, 2006; Instituto Desarrollo, PREAL, 2013).

Según autores, los resultados de la reforma educativa han sido consecuencia de una serie de factores, tanto vinculados a las condiciones socioeconómicas del país y a la ausencia de políticas de desarrollo social, como al modelo pedagógico y de gestión del sistema educativo. Se han dado cambios en el contexto social, económico y cultural del país que plantean nuevos desafíos a la escuela: pobreza, migración, trabajo infantil, ruptura de vínculos familiares, la presencia de nuevos patrones de comportamientos sociales promovidas por los medios masivos de comunicación, las transformaciones del mercado laboral, entre otros. También persisten situaciones relacionadas a la complejidad sociocultural del país que han sido atendidas solo parcialmente (CONEC, 2007). Según otros, las propuestas pedagógicas y de gestión escolar promovidas por la reforma no han logrado instalarse en la práctica de las instituciones educativas. Desde esta perspectiva, el docente continúa aplicando modelos pedagógicos tradicionales (expositivos, pasivos, unidireccionales) y la gestión del sistema escolar, en el nivel central, en los niveles intermedios (las supervisiones), y en la dirección de las escuelas sigue siendo autoritaria, poco participativa y centrada en aspectos administrativos. También se identifican déficits en los programas de estudios y en los contenidos de los textos escolares (Alonso y otros, 2000; Corvalán, 2008). Según Ortiz (2013), la reforma educativa de los años 90 "fue sustancialmente conservadora" (p. 98), ya que desvió la atención de los problemas concernientes a las condiciones sociales de la democratización, sin la cual la educación cumple una función legitimadora del sistema.

El cambio político producido en el 2008 con la derrota del Partido Colorado, la alternancia política por la vía de las elecciones (por primera vez en Paraguay) y la asunción al gobierno de una figura asociada a las corrientes progresistas de América Latina, constituye, sin dudas, un hito en la historia paraguaya y tuvo su influencia en las políticas educativas. La nueva administración asumió un discurso crítico de la reforma educativa de los noventa. El nuevo gobierno elaboró un plan donde definían una serie de principios y prioridades para las políticas sociales y el MEC formuló un plan educativo, el Plan 2024.

## **1. Paraguay para Todos y Todas: Propuesta para el Desarrollo Socioeconómico con Equidad, Igualdad y Universalidad (2010 – 2020)**

Durante el gobierno del Presidente Lugo se elaboró un Plan que definía los principios y las prioridades que debían regir los principios de la política social del país. Entre los principios, caben los siguientes:

1. **Gobernabilidad:** reconoce y sostiene que para el logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas contenidos en esta Política, es necesario el acuerdo, la coordinación y la movilización de los tres poderes del Estado.
2. **Universalidad:** Todos y todas, residentes en el territorio nacional tienen derecho al acceso a bienes y servicios sociales que presta el Estado. Las poblaciones más pobres tendrán atención prioritaria a través de acciones de focalización con prestaciones específicas. Dada su mayor vulnerabilidad y exclusión, serán objeto de procesos de inclusión y de acciones afirmativas.
3. **Igualdad:** Reconoce que todas las personas son iguales en dignidad y derechos. Se reafirma lo establecido en la Constitución de la República del Paraguay, que establece la igualdad de oportunidades, que no acepta discriminaciones y que obliga a remover los obstáculos que mantengan o propicien la discriminación.
4. **Equidad:** Se adoptarán estrategias de discriminación positiva con el objetivo de llegar a la igualdad de oportunidades a favor de aquellas personas, familias, colectivos, grupos y comunidades que se encuentren en situación de mayor rezago, que tienen necesidades diferenciadas y requieren respuestas particulares.
5. **Participación social, corresponsabilidad y subsidiariedad:** se fomentará la participación pluralista de toda la sociedad, inculcando una cultura democrática en la población y resaltando los derechos políticos de Todos y Todas. La participación social busca garantizar que la oferta pública esté basada en las necesidades reales y prioridades establecidas por la población, definidas participativamente y contempladas en planes de desarrollo.
6. **Diversidad:** Se promueve el respeto y promoción de la diversidad y se reconoce que la población paraguaya está constituida por diferentes comunidades, etnias, pueblos y culturas. Se reconoce el aporte de las diversas culturas en la construcción de la identidad y convivencia nacional, por lo que se garantizará el derecho al libre ejercicio y desarrollo de cada una de ellas así como al idioma propio.

El plan define la educación como un bien público y el derecho fundamental de toda persona: "... como tal, debe beneficiar a todos los habitantes de la República sin distinción alguna, de ahí que, es responsabilidad fundamental del Estado y del conjunto de la Sociedad. El Estado es la entidad que garantiza el Derecho de aprender y la igualdad de oportunidades en el acceso a los conocimientos y a los beneficios de la cultura humanística, artística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna" (p. 38)

Dentro del Plan, se establecieron programas emblemáticos, incluyendo el Programa Paraguay Lee y Escribe: Alfabetización de personas jóvenes y adultas cuyo objetivo es "satisfacer las necesidades educativas de personas jóvenes y adultas que no han aprendido a leer y escribir, como puerta de entrada a un proceso de educación a lo largo de toda la vida y una participación más activa en la sociedad" (p. 113).

## **2. El Plan Nacional de Educación 2024**

El Plan 2024 presenta los desafíos actuales en la educación paraguaya, los cuales incluyen: la universalización y contextualización de las políticas educativas, que asegure la igualdad de oportunidades y la inclusión de toda la población en una educación de calidad; el multilingüismo y la interculturalidad, considerando la realidad pluricultural y pluriétnica; la educación científica y tecnológica; la formación ciudadana y la participación protagónica, la necesidad de contar con un nuevo perfil para los docentes y una nueva política de formación de los educadores y la reforma de la educación superior.

En el siguiente capítulo el Plan hace referencia de los recursos con que cuenta el sistema educativo: el marco legal de la educación (Ley General de Educación) y la estructura del sistema educativo paraguayo. También incluye un diagnóstico de la educación paraguaya donde se menciona el contexto demográfico – cultural, el contexto económico y social y el contexto educativo. En este último punto se presentan datos referidos a la cobertura, a la eficiencia interna, a la calidad de la educación, a la educación superior, al financiamiento de la educación, a la desconcentración y a las supervisiones educativas.

Posteriormente, el Plan expresa la visión y la misión del sistema educativo y sus principios orientadores. En cuanto la visión al 2024, el documento aspira a un sistema educativo “democrático, descentralizado, participativo, abierto e intercultural, que desarrolla la educación como bien público y derecho humano fundamental de todas las personas a lo largo de la vida” (p. 65). Finalmente presenta una estructura del Plan, que incluye los objetivos generales, ejes estratégicos, objetivos estratégicos, líneas estratégicas y las acciones; los indicadores y metas y los supuestos para su concreción.

Los datos que se disponen no permiten analizar con rigurosidad las rupturas y continuidades que se dieron tanto en la formulación de la política educativa en relación a lo que se había trabajado en el marco de la reforma de los años ‘90. Es aún más arduo caracterizarlas, tanto en sus aspectos de gestión del sistema educativo en sus diferentes niveles como en la práctica escolar. Sin embargo, a partir de la revisión de los planes educativos vigentes en este periodo, se puede afirmar que la política educativa no ha variado significativamente desde el inicio de la reforma educativa. Tanto el Plan 2020 como el Plan 2024 (Vigente) formulan metas, objetivos y acciones que no difieren significativamente en sus principios y sus metodologías de aplicación.

## **3. Metas Educativas 2021**

Las Metas 2021 constituyen un nuevo marco internacional (regional) que ha tenido influencia en las políticas educativas paraguayas. La Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) ha tenido una creciente presencia en el país, en particular a partir del año 2007 y ha promovido la incorporación de los objetivos de las Metas en las políticas educativas nacionales.

En 2008 los ministros de educación de los países de Iberoamérica aprobaron el compromiso de preparar la propuesta “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la

generación de los Bicentenarios”, lo que significó la elaboración de objetivos, metas y mecanismos de evaluación regional, vinculado a los planes nacionales, e iniciar un proceso de reflexión para dotar a la propuesta de un fondo estructural y solidario. El “Congreso Iberoamericano de Educación Metas 2021”, que tuvo lugar en Buenos Aires en septiembre de 2010, constituye la culminación de encuentros y debates en los que se fue ajustando la integración de los diferentes países a este proyecto regional, a partir de identificar los rasgos específicos que caracterizan a cada uno de ellos (SITEAL, 2010).

El proyecto “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios” es una iniciativa que han puesto en marcha los países iberoamericanos. La finalidad es mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y favorecer la inclusión social. Las Metas Educativas 2021 se han planteado en cuatro niveles: metas generales, metas específicas, indicadores y niveles de logro. Con el fin de concretar el cambio esperado en cada una de las metas específicas, se han establecido indicadores (38), que expresan el criterio que será utilizado para evaluar los avances en las metas, así como niveles de logro, que supone la aplicación del indicador elegido a las diferentes metas específicas y que expresan el objetivo que se espera alcancen los países en 2021 (OEI, 2011). La Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) está impulsando esta iniciativa trabajando de cerca con los ministerios de educación de los países iberoamericanos.

Las Metas Generales son las siguientes:

M 1: Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora

M 2: Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación

M3: Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo

M4: Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y ampliar el acceso a la educación superior

M5: Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar

M6: Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico – profesional

M7: Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida

M8: Fortalecer la profesión docente

M9: Ampliar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento y fortalecer la investigación científica

M10: Invertir más y mejor

M11: Evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto Metas Educativas 2021

#### **4. Universalidad y gratuidad de la educación**

De acuerdo a Molinier (2013), entre los años 2010 y 2012 hubo avances en la gratuidad de los servicios educativos administrados por el MEC con la promulgación de la Ley de Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media (2010) y un aumento de la cobertura de los programas de protección social, como ser la universalización de la canasta de útiles escolares y del programa de merienda escolar.

En el año 2010 se promulgó la Ley 4088 que establece la obligatoriedad y la gratuidad de la educación inicial y de la educación media en las escuelas públicas de gestión oficial, ampliando el alcance establecido en la Ley General de Educación (2008). En el siguiente año el Poder Ejecutivo emitió un decreto que reglamenta esta ley.

Como ejemplo del aumento de los programas de programas de protección social, se puede citar la distribución de textos y materiales didácticos. La asignación de canastas entre los años 2007 y 2009 se dispuso de acuerdo a la proporción de población pobre por Departamento, conforme a los datos suministrados por la Dirección General de Planificación Educativa del Ministerio de Educación y Cultura. A partir del año 2010 la entrega de canastas fue a todos los estudiantes matriculados, en todos los niveles y modalidades educativas en instituciones públicas y a parte de las escuelas subvencionadas. Esta ampliación significó en el año 2010 un aumento de 239% en el número de alumnas/os beneficiadas/os que recibieron útiles escolares con relación al año 2007 (Elías, Vázquez y otros, 2011).

Por otra parte, hubo hechos e iniciativas que generaron el debate de las políticas educativas en este periodo: El Marco Rector Pedagógico (que consistía en un plan para abordar el tema de la educación sexual en las escuelas, finalmente derogado) que tuvo una reacción en contra, en especial de sectores vinculados con las instituciones religiosas, la Ley de Educación Superior (que está en discusión en el Congreso y que implicó un enfrentamiento entre miembros del CONEC y el Ministro de Educación) y la creación e implementación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación.

Sobre el surgimiento de una nueva política educativa en Paraguay, se puede concluir que el cambio político del 2008 aportó nuevas ideas y conceptos para la formulación de las políticas sociales, estos principios se contraponen a la política impulsada en los noventas. Hay un énfasis en conceptos de universalidad, derecho, responsabilidad del Estado, inclusión y equidad. Sin embargo, estos conceptos no se han traducido en la mayoría de los casos en políticas, más allá de algunas acciones como la extensión y universalización de programas de protección social, como la canasta de útiles escolares.

Se puede argumentar que los frecuentes cambios en la administración del MEC, así como la destitución del Presidente Lugo, conspiraron con el desarrollo y la consolidación de acciones innovadoras en el sector. Finalmente, los resultados de las elecciones presidenciales del 2013 abren nuevos interrogantes en torno a la política educativa, sus prioridades y enfoques. Por tanto, no se cuenta con elementos para sostener que se ha propuesto e implementado una política educativa sustancialmente diferente a la reforma educativa en la segunda década analizada.

## **V. TENDENCIAS EN EL SISTEMA EDUCATIVO PARAGUAYO: ¿QUÉ INDICAN LOS DATOS?**

Para el análisis de las tendencias de los indicadores educativos se han obtenido y procesado datos de *EdStat*, portal del Banco Mundial que posee un amplio conjunto de indicadores educativos desde los años setenta en adelante. Estos datos provienen de fuentes oficiales reportados por cada país, por lo que constituye una fuente fiable de información.

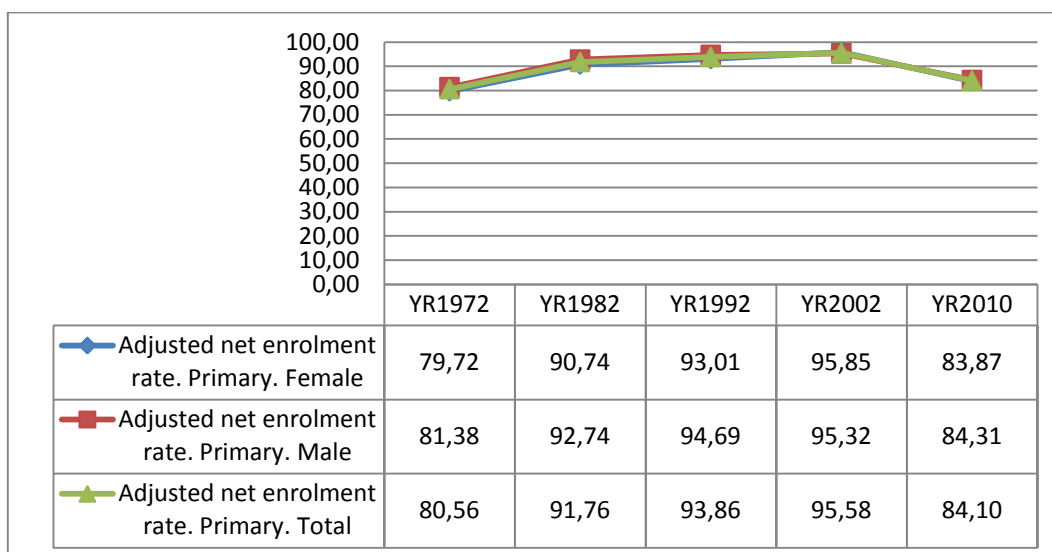
El margen temporal analizado en este capítulo es desde 1970 al año 2010. En algunos casos no se contaban con datos de las décadas del 70 y el 80, por lo que se presentan los datos a partir del 90. Este amplio rango permite comparar la situación educativa antes de la Reforma (durante la dictadura de Stroessner) como durante las dos décadas analizadas en un conjunto relevante de indicadores sobre matrícula y la permanencia en la escuela en los diferentes niveles educativos (primaria, secundaria y terciaria). También posibilita analizar las tendencias en cuanto a la inversión en educación y la relación entre educación pública y privada.

En esta sección se examina: la matrícula en educación primera, secundaria y terciaria; la permanencia en la escuela y la repetición escolar; las tasas de alfabetismo de la población joven y adulta; la inversión en educación y la relación entre la educación pública y privada. Se han elegido ciertos años, tratando de incluir un año por década, optando por el año donde se reportaba la mayor cantidad de datos, aspecto que varía de un año a otro.

### **1. Matrícula en educación primaria, secundaria y terciaria**

En la educación primaria se observa una alta cobertura tanto para mujeres como para varones. Desde 1970 la matrícula neta era del 80% y la misma fue en aumento llegando a más del 95% en la década del 2000, pero posteriormente se registra una disminución a niveles parecidos al de los años setenta (84%). Esta disminución no deja de ser llamativa y podría reflejar la existencia de un importante sector que se encuentra marginado del sistema educativo.

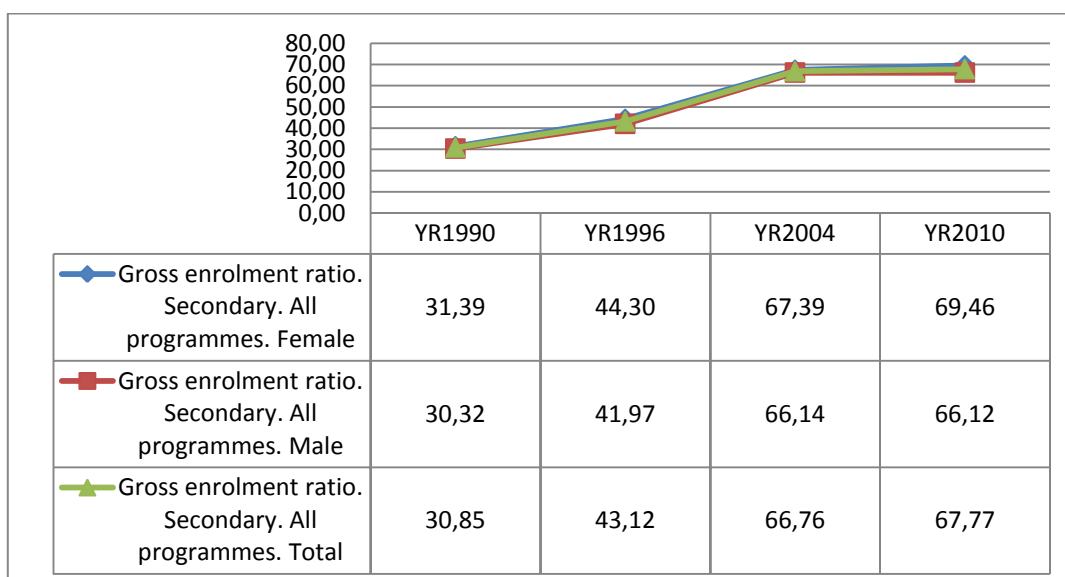
**Gráfico 6 Tasa neta de matriculación ajustada**



Fuente: ED Stats World Bank

En el nivel secundario se observa un claro y continuo crecimiento de la matrícula dándose el mayor salto entre los años noventa y luego poca movilidad entre el 2004 y el 2010. No se observan diferencias entre mujeres y hombres. En este caso se puede afirmar que uno de los mayores logros de la reforma fue el crecimiento de la matrícula del tercer ciclo de la EEB (secundaria baja) y de la educación media (secundaria alta), pasando de 31% en 1992 a 68% en el 2010.

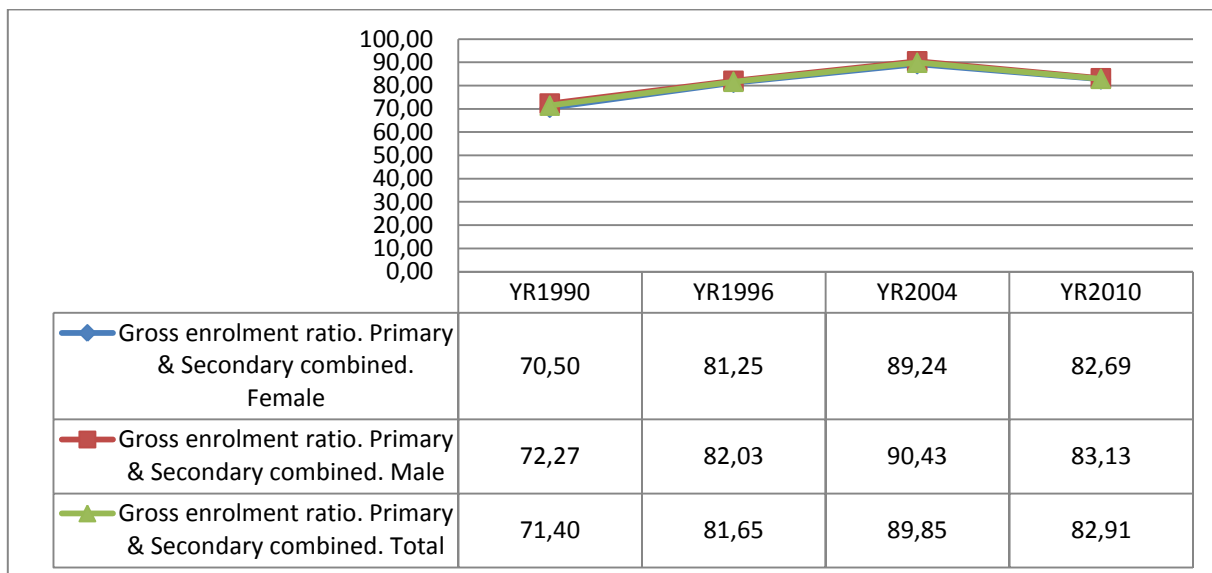
**Gráfico 7 Tasa bruta de matriculación. Secundaria**



Fuente: ED Stats World Bank

Al analizar en su conjunto la educación primaria y secundaria, el crecimiento es constante pero menos pronunciado, pasando del 71% (1990) al 83% (2010). Esto explica, en parte por la falta de crecimiento de la matrícula en la educación primaria.

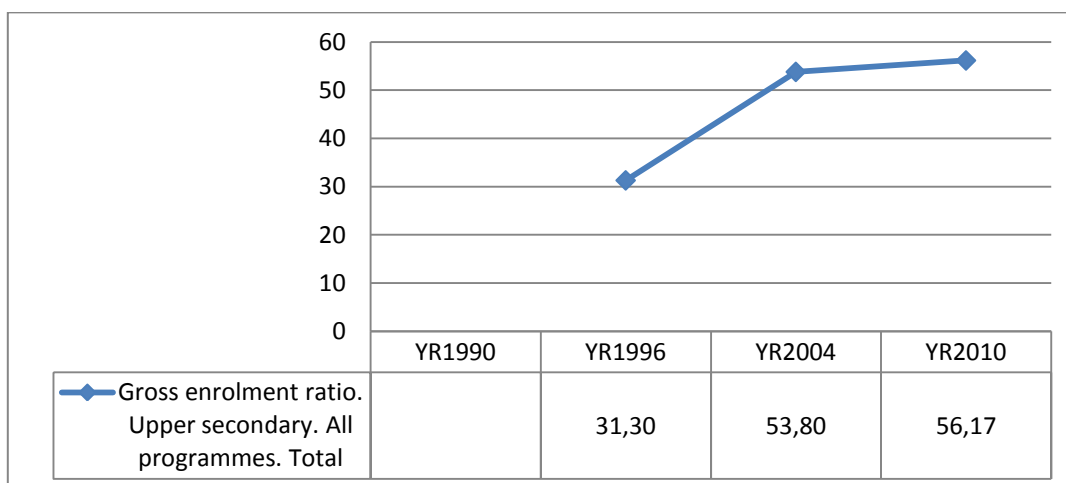
**Gráfico 8 Tasa bruta de matriculación. Primaria y secundaria combinada**



Fuente: ED Stats World Bank

El dato importante de la educación media (secundaria alta) se registra entre los años 1996 y 2000, donde la matrícula bruta pasó del 31% al 56%. importante entre 1996 y el año 2000 se registra en la educación media (secundaria alta), donde la matrícula bruta paso del 31% al 56%.

**Gráfico 9 Tasa bruta de matriculación. Secundaria alta**

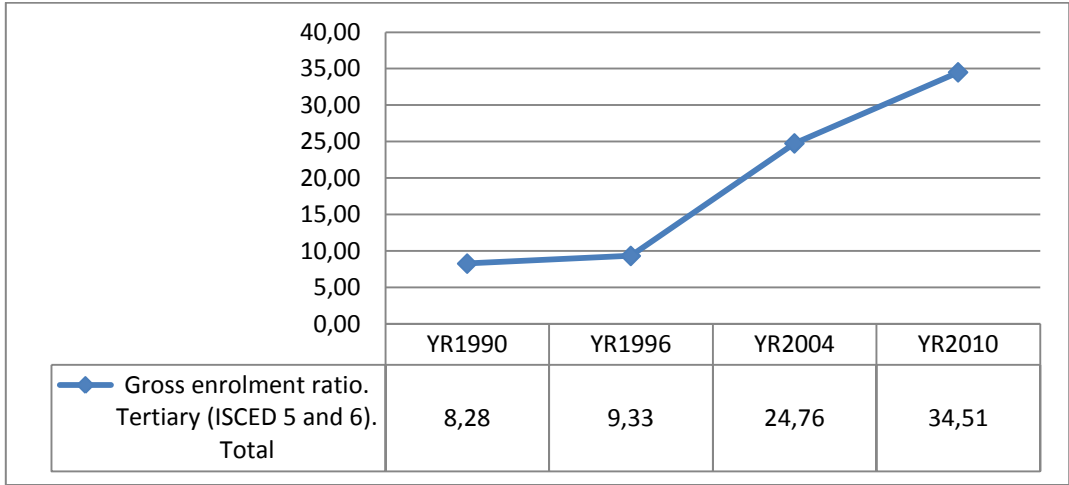


Fuente: ED Stats World Bank



En proporción, la matrícula en la educación terciaria se triplicó entre 1996 y el año 2010, siendo, probablemente uno de los mayores logros de la segunda década del 2000, ya que el crecimiento no fue mucho en los noventa. Esto indicaría el énfasis que se ha puesto en la educación terciaria.

**Gráfico 10 Tasa bruta de matriculación. Terciaria (CINE 5 y 6)**

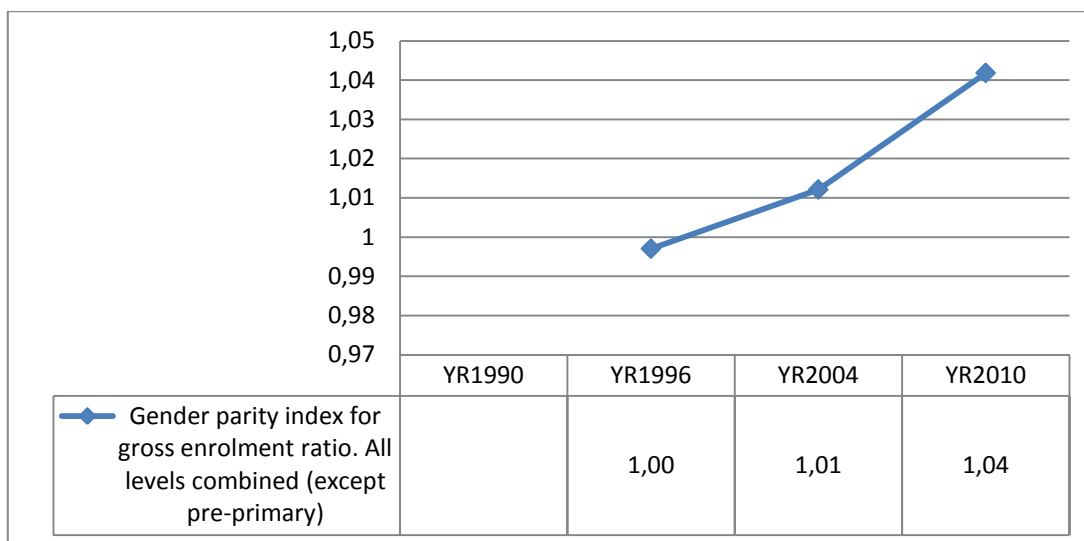


Fuente: ED Stats World Bank

Como ya se pudo notar en varios gráficos, en el sistema educativo paraguayo existe paridad de género en la matrícula. Esto se observa en todos los niveles educativos y se registra, incluso un crecimiento cada vez mayor a favor de las mujeres, quienes se encontraban en una proporción leve inferior en el año 1996 y superando en proporción a los hombres en los siguientes años<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Cabe señalar que el cálculo de índice de paridad de género se realiza dividiendo la matrícula total de mujeres por la de los hombres. Un valor de 1 indica paridad, si es inferior a 1 muestra menor matrícula femenina y superior a 1 mayor matrícula masculina.

**Gráfico 11 Índice de Paridad de Género (IPG) para la tasa bruta de matriculación. Todos los niveles combinados (excepto pre – primaria)**

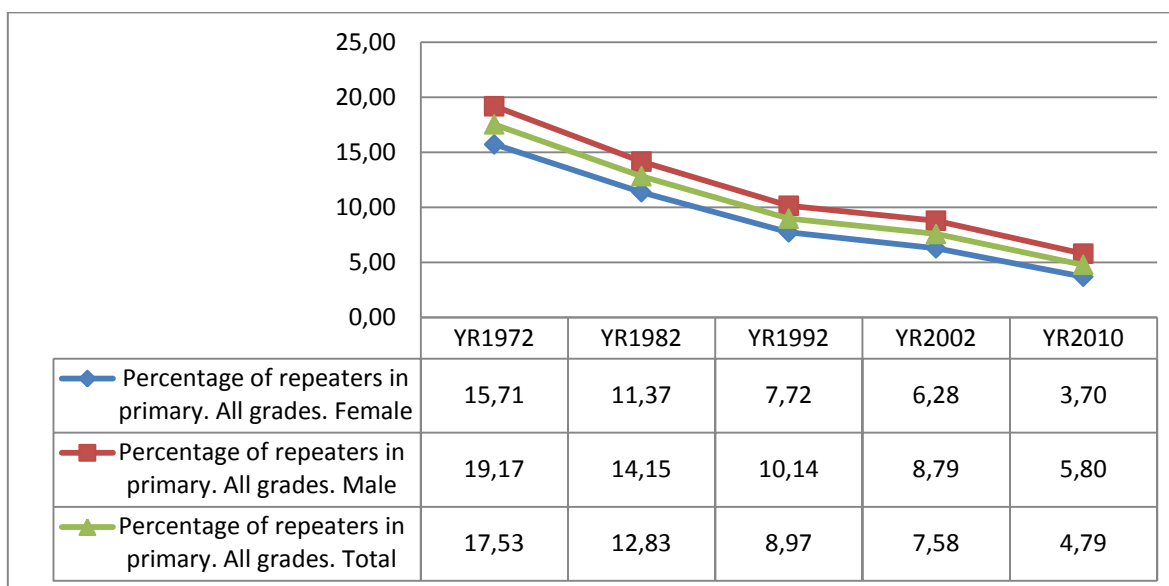


Fuente: ED Stats World Bank

## 2. Repetición, abandono y supervivencia escolar

Los datos muestran que ha aumentado la capacidad del sistema educativo de disminuir disminuyendo o ayudando a disminuir considerablemente la repitencia escolar, pasando del 18% en educación primaria en 1972 a solo el 5% en el año 2010. Este es un cambio interesante ya que indicaría mejores desempeños de los estudiantes. Cabe también apuntar que desde el año 2006 el MEC introduce la promoción automática en primer y segundo grados. Sin embargo, la disminución de la repitencia ya se venía produciendo desde 1972, registrándose los mayores porcentajes de disminución entre la década del setenta y la del ochenta.

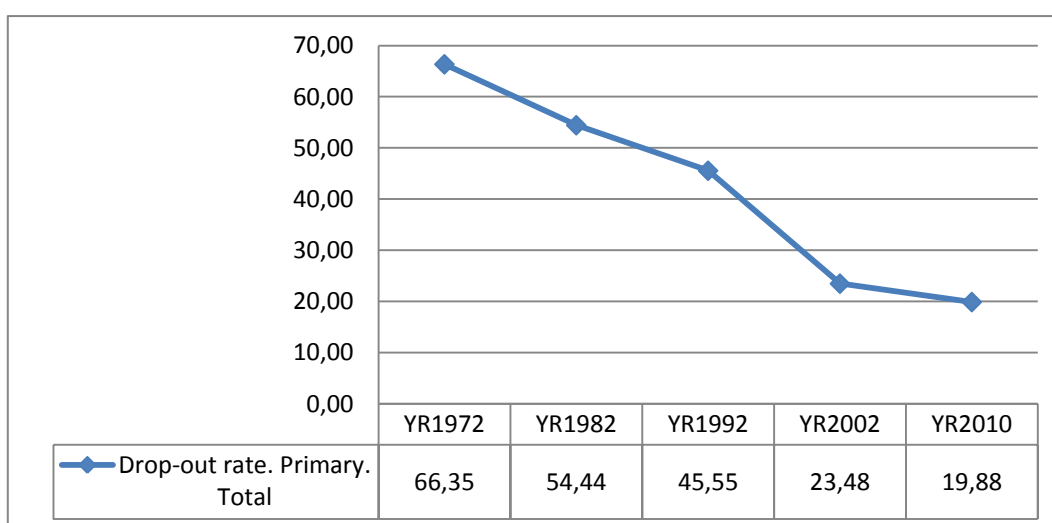
**Gráfico 12 Porcentaje de repitentes en primaria. Todos los grados**



Fuente: ED Stats World Bank

Por otra parte, el abandono escolar en la educación primaria bajó de manera constante y acelerada pasando del 66% en el año 1972 al 20% en el año 2010. La mayor disminución se produjo en la década de los noventa el abandono disminuyó en más del 20% y con relativamente poco cambio en la primera década del 2000.

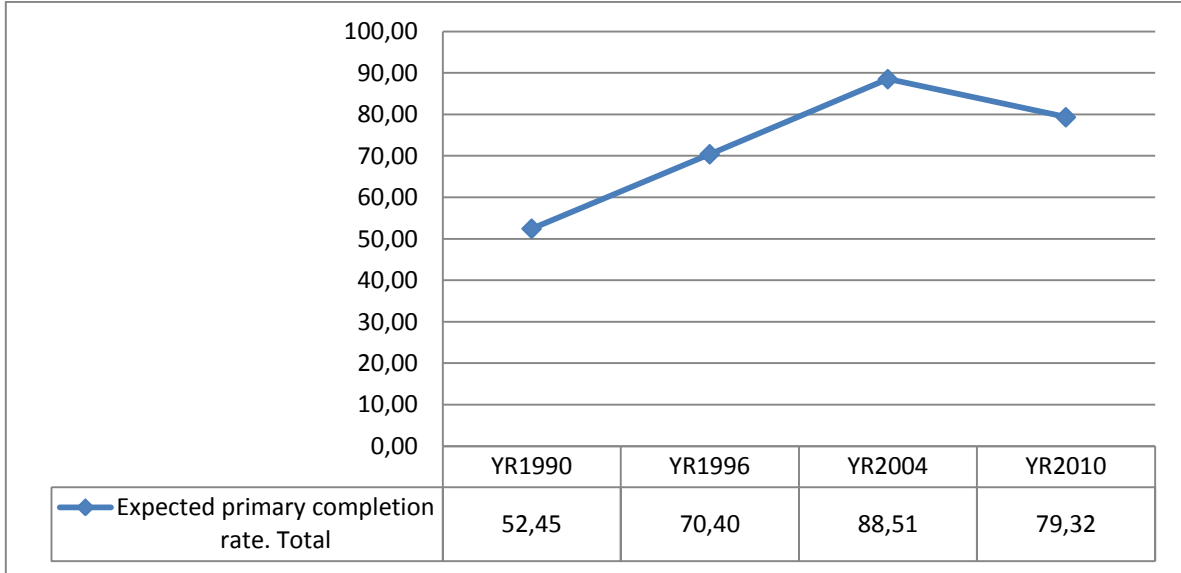
**Gráfico 13 Tasa de abandono. Primaria**



Fuente: ED Stats World Bank

En coherencia con los datos anteriores, se produjo un aumento de la expectativa de completar la educación primaria pasando del 52% en 1990 a 86% en el año 2004 y disminuyendo a 79% en el 2010.

**Gráfico 14 Expectativa de completar la educación primaria**



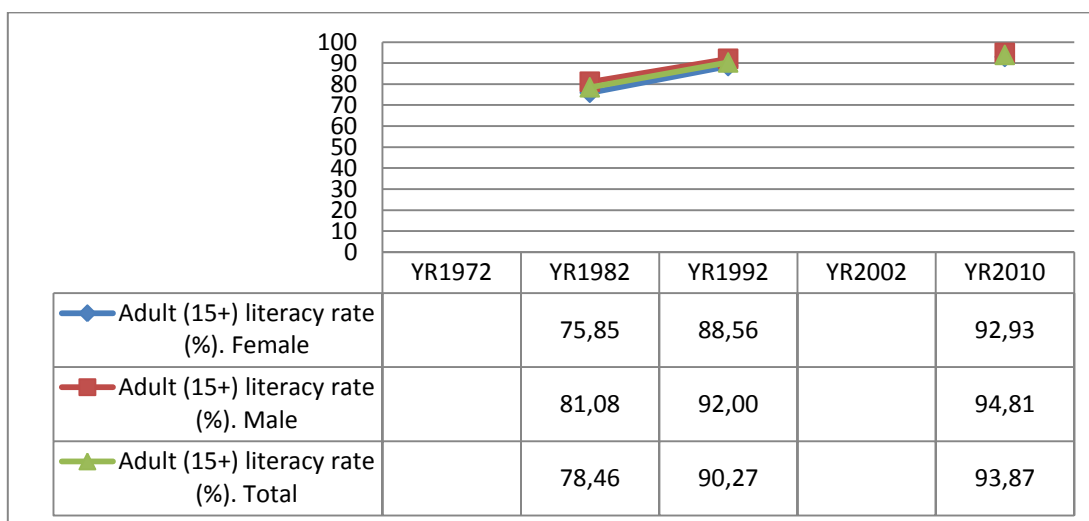
Fuente: ED Stats World Bank

Estos datos muestran un aumento de la eficiencia interna del sistema educativo, aspecto que se registró principalmente en la década del noventa: los niños y niñas aprueban su grado y permanecen más tiempo en la escuela.

**3. Alfabetismo de personas jóvenes y adultas**

La tasa de alfabetismo aumentó del 78% en el año 1982 al 94% en el año 2010, lo que representa un salto del 18%. Este aumento puede ser explicado por el mayor acceso y permanencia en el sistema educativo y también por las políticas de alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas.

**Gráfico 15 Tasa de alfabetismo de personas adultas (15 y más años de edad)**

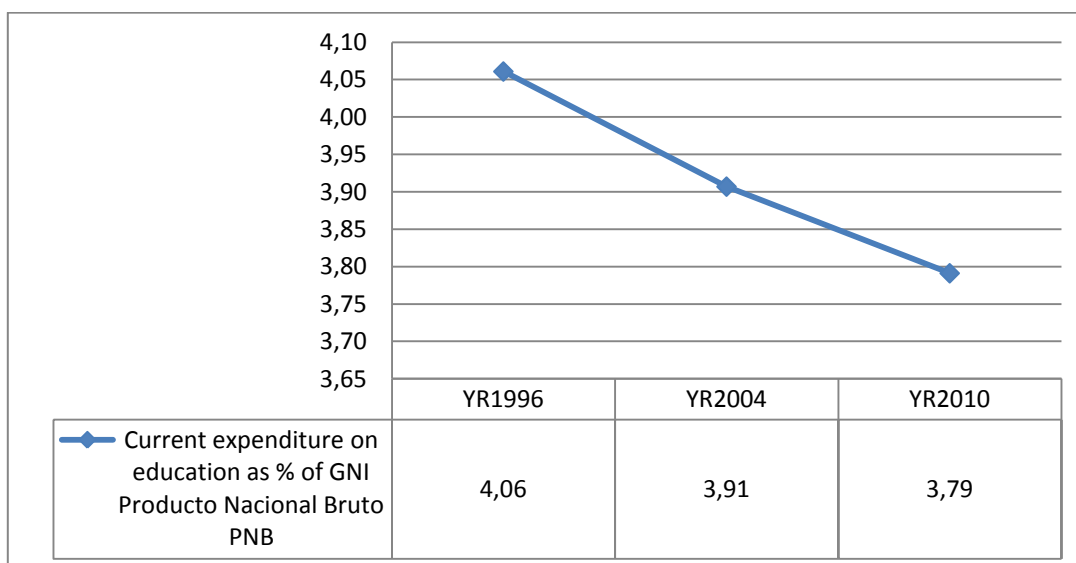


Fuente: ED Stats World Bank

#### 4. Inversión en educación

Tal como ya se señaló anteriormente (ver capítulo 3), la inversión en educación, como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto (GNI), que ha pasado de 4,06% en el año 1996 al 3,79% en el año 2010.

**Gráfico 16 Gasto corriente en educación como porcentaje del PIB**

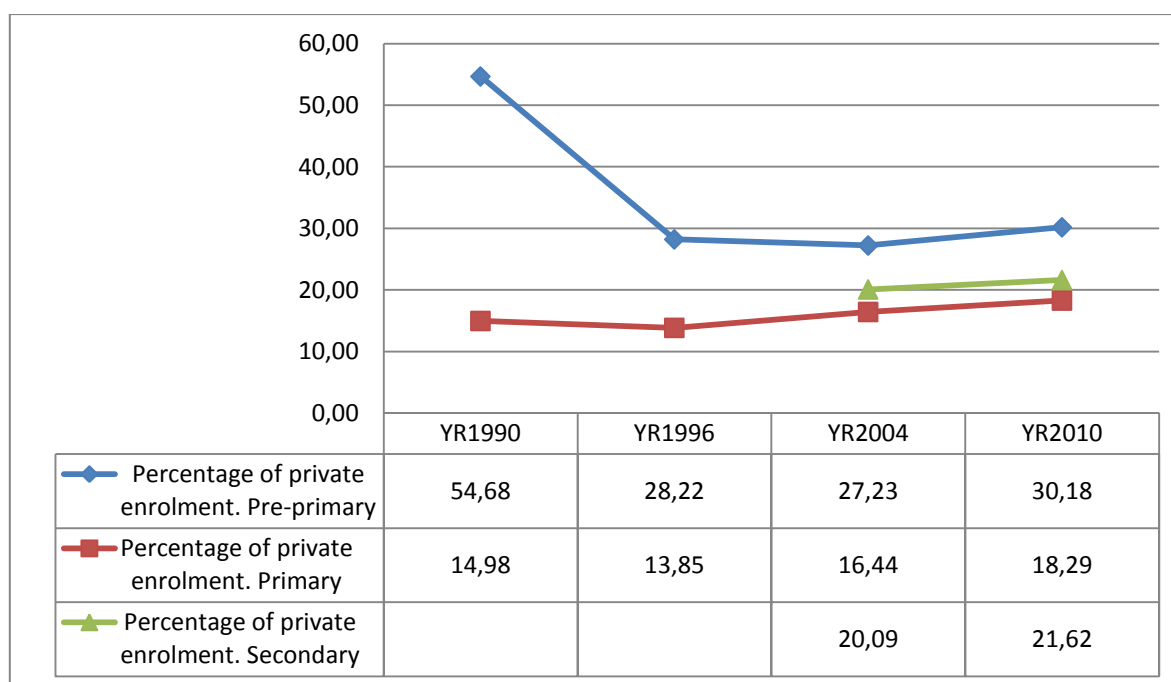


Fuente: ED Stats World Bank

## 5. Educación pública y privada

La educación escolar es mayormente pública en Paraguay y esa situación se ha mantenido con algunos matices: se dio un crecimiento importante del porcentaje de instituciones públicas que ofrecen educación preprimaria. En 1990 el 55% de la matrícula en educación preprimaria se encontraba en instituciones privadas y este porcentaje bajó al 20% en el año 2004, con un repunte al 22% en el año 2010. Si bien los cambios son pequeños, no deja de ser importante la tendencia a un aumento de la matrícula en instituciones privadas en la educación primaria y secundaria.

**Gráfico 17 Porcentaje de matrícula privada**



Fuente: ED Stats World Bank

## 6. Desigualdades al interior del sistema educativo

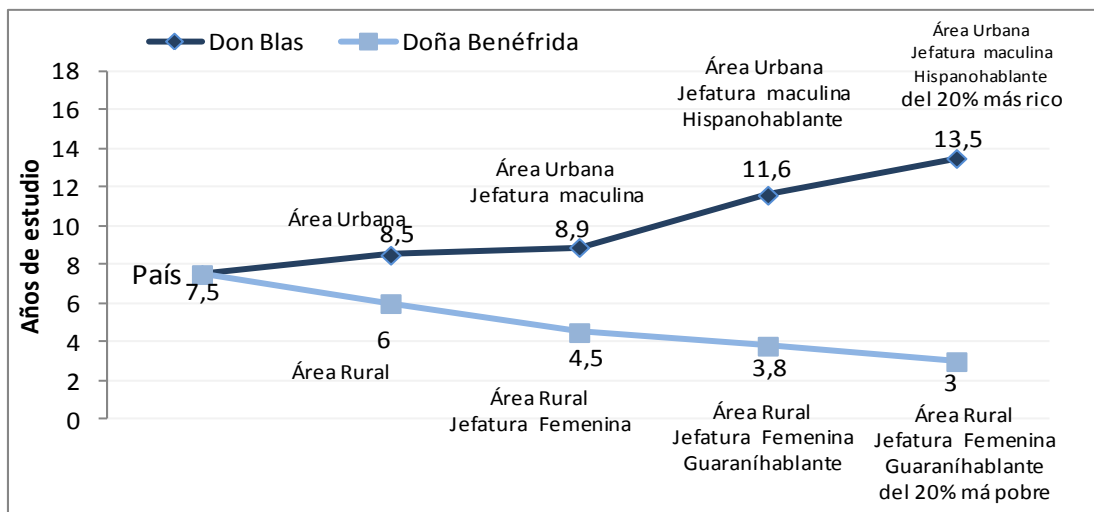
Los promedios nacionales ocultan las diferencias que existen entre diferentes grupos sociales. En término de acceso y calidad educativa, en Paraguay se debe considerar principalmente el área de residencia (urbana – rural), la lengua de uso predominante y el nivel socioeconómico, la pertenencia a un grupo étnico, entre otros.

Para este estudio no se ha podido desagregar los datos considerando en el periodo analizado. Sin embargo, existen algunas investigaciones realizadas que muestran estas discrepancias.

En el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2008) se ilustra las diferencias en año de escolaridad de acuerdo a ciertas características de la población, siendo el 13,5 los años promedio de escolaridad de un hombre que vive en zona urbana, hispano hablante y que

pertenece al 20% más rico de la población, mientras los años promedio de escolaridad es de solo 3 para una mujer de área rural, guaraní hablante perteneciente al 20% más pobre de la población.

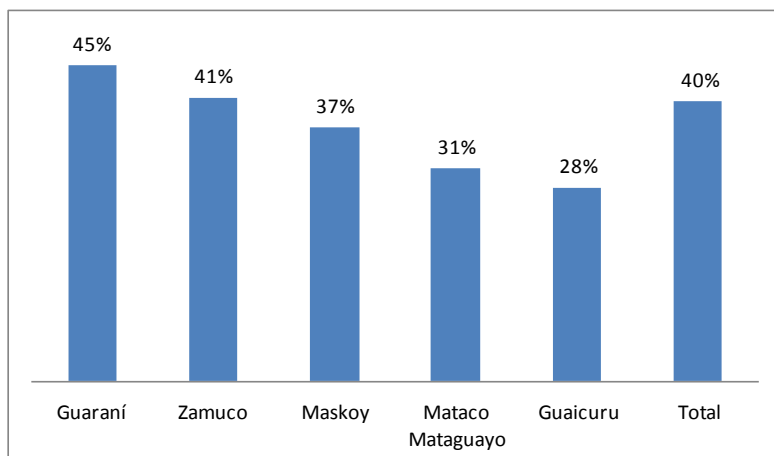
**Gráfico 18 Años de estudios de jefes de hogar para la población de 24 años o más**



**Fuente:** PNUD 2008

Por otro lado, a modo de ejemplo, se puede observar la alta tasa de analfabetismo que existe entre los pobladores de comunidades indígenas, que alcanza al 40% contra un 5% que se registra en el resto de la población paraguaya:

**Gráfico 19 Tasa de analfabetismo de la población indígena según familia lingüística**



**Fuente:** UNICEF, 2013

En general, los datos muestran tendencias positivas: aumento de la cobertura, aumento de la eficiencia interna (retención escolar y disminución de la repetición y el abandono) pero también indican cierto estancamiento, en especial en la primera década del 2000, incluso disminución de algunos indicadores de matrícula.

La educación paraguaya es predominantemente pública, aunque hay tendencias a un aumento de la educación privada en la primaria y secundaria. Por otra parte, no se ha dado un aumento en la inversión en educación por parte del Estado. Ha aumentado la matrícula de estudiantes, en especial en educación preescolar y educación secundaria (tercer ciclo de la EEB y educación media), pero sin una ampliación presupuestaria que acompañe estas nuevas exigencias asumidas por el sistema educativo.

Finalmente, considerando los datos recientes, se puede notar que persisten brechas entre sectores sociales en cuanto al acceso y permanencia en la escuela, siendo los más desfavorecidos los que habitan en zonas rurales, los que hablan guaraní como lengua predominante y los que tienen menores ingresos. El sistema educativo no ha podido contrarrestar esta situación, generando un proceso de expulsión del sistema educativo que se traduce en pocos años de escolaridad de un sector importante de la población.



## VI. CONCLUSIONES

El objetivo general del presente estudio fue analizar los principios en que se ha basado la política educativa durante la reforma, el proceso de implementación, los actores involucrados, los factores que facilitaron u obstaculizaron y los cambios que se pueden constatar en el periodo 1990 – 2012.

El trabajo incluyó una revisión del debate que se desarrolla en América Latina en torno a las reformas educativas de los noventa y las respuestas, en término de política educativa en la primera década del 2000. De la revisión de la literatura, se puede afirmar que las reformas educativas desarrolladas en América Latina en los años noventa han tenido la impronta neoliberal, aunque con una gran variedad de respuestas y adaptaciones de acuerdo al contexto político, económico y social de los países. Si bien se pueden identificar lineamientos comunes (como los de descentralización, privatización, focalización) los procesos de construcción democrática, las políticas económicas y las características socioculturales han dado una orientación particular en el discurso y en las acciones desarrolladas.

Una visión similar se puede deducir del debate de las políticas educativas que se inician en el siglo XXI en la región. En términos generales, las nuevas orientaciones buscan reposicionar al Estado como responsable principal del diseño y ejecución de las políticas, propiciar la participación social en el debate de las políticas y la construcción de consensos para el diseño de los programas y proyectos (en contraposición a una estrategia *top – down*) y promover la universalidad de las políticas educativas desde una perspectiva de derecho. Sin embargo, aún subsisten elementos que no se han desmontado ni cuestionado de las reformas noventistas, sobre todo, en el diseño y ejecución de programas y proyectos específicos y en el modelo de gestión del sistema educativo.

El análisis sobre el sistema educativo paraguayo parte de una consideración de la educación durante la dictadura de Stroessner. Es necesario recuperar este pasado reciente para comprender y dimensionar adecuadamente las políticas promovidas por la reforma educativa y el papel que jugaron diversos actores en la definición de sus objetivos y líneas de acción. Durante la dictadura, el sistema educativo fue un medio para promover y legitimar el modelo político. Como señala Rivarola (2000) la educación fue motivo de preocupación y control por parte de la dictadura por dos motivos: por el reconocimiento de su importancia como un instrumento de control ideológico y adoctrinamiento y por su importancia para controlar y sumar apoyo al gobierno a través de mecanismos de coacción y de prebendarismo. Esto se expresaba, por ejemplo, en la exigencia de afiliación al Partido Colorado (partido de gobierno) para acceder a un cargo docente en una escuela pública. La reforma educativa de los noventa, que coincide con el comienzo de la transición democrática paraguaya, significó en sus inicios, la oportunidad de construir un modelo educativo para una sociedad democrática.

De la revisión de los marcos normativos y programáticos de la reforma se puede afirmar que algunos principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de las políticas neoliberales, tales como estándares explícitos, control de los resultados a través de evaluaciones, descentralización, focalización, estrategias *top – down* para la formulación y ejecución de las políticas, han estado en el discurso expresado en los planes y programas.

En el terreno de la implementación de programas y proyectos, se han dado ciertas acciones consistentes con estos principios. Sin embargo, otros conceptos que se encontraban en el discurso, no tuvieron mayor presencia práctica en la reforma paraguaya. Entre los aspectos que se impulsaron se pueden citar, los procesos de focalización, con una atención a ciertos sectores en condiciones de mayor exclusión y el montaje de estructuras paralelas a las plantas permanentes de los ministerios de educación. Otro hecho relevante fue la participación que han tenido el BID y el Banco Mundial en la financiación a través de préstamos y fondos no reembolsables, de programas tanto para la educación inicial, primaria y secundaria.

Temas como la descentralización y la privatización no tuvieron mayores impactos en la política educativa paraguaya, donde las condiciones económicas y gerenciales de los gobiernos locales no brindaban las condiciones mínimas para asumir roles del gobierno central en el campo educativo.

Un hecho destacable al inicio de la reforma educativa paraguaya fue el papel que tuvo el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE), que le dio legitimidad y contribuyó a institucionalizar las políticas educativas. Es interesante destacar el rol que tuvieron centros de producción de conocimientos nacionales e internacionales en el diagnóstico y en la formulación de recomendaciones para la acción y en la conformación del Grupo de Diálogo Estratégico que buscó acercar la discusión de la política que se daba principalmente en el ámbito del CARE, con la gestión del sistema educativo por parte del MEC.

Entre los principales déficits en la gestión de la política educativa se puede señalar que no se logró construir una buena base de diálogo con las organizaciones de docentes, quienes consideran haber tenido escasa participación en la formulación e implementación de los distintos programas y proyectos desarrollados. El presupuesto del Estado tampoco acompañó el crecimiento y las demandas generadas por el sistema educativo, lo cual constituyó un importante límite para el desarrollo de innovaciones educativas.

El cambio político iniciado en el año 2008 contribuyó con nuevas ideas y conceptos para la formulación de las políticas sociales en consonancia con las políticas educativas emergentes en la región. Hay un mayor énfasis en los conceptos de universalidad, derecho, responsabilidad del Estado e inclusión.

Sin embargo, estos conceptos no se han traducido en políticas y acciones concretas, más allá de algunas intervenciones como la extensión y universalización de programas de protección social, tal como se ha dado con la canasta de útiles escolares. Los frecuentes cambios en la administración del MEC, así como la inestabilidad política, probablemente conspiraron con el desarrollo y la consolidación de nuevas propuestas para el sector. Por tanto, no se cuenta con elementos para sostener que se ha implementado una política educativa sustancialmente diferente a la reforma educativa a partir del 2008.

Los indicadores cuantitativos examinados en el periodo 1970 – 2010 muestran tendencias positivas registradas durante la reforma: aumento de la cobertura, aumento de la eficiencia interna (retención escolar y disminución de la repetición y el abandono) pero también revelan cierto estancamiento, en especial en la primera década del 2000, incluso disminución de algunos indicadores de matrícula.

El análisis presupuestario expresa que no se ha dado un crecimiento en la inversión en educación por parte del Estado. Ha aumentado la matrícula de estudiantes, en especial en educación preescolar y educación secundaria (tercer ciclo de la EEB y educación media), pero sin una ampliación presupuestaria que acompañe estas nuevas exigencias asumidas por el sistema educativo.

Finalmente, considerando los datos recientes, se puede notar que persisten brechas entre sectores sociales en cuanto al acceso y permanencia en la escuela, siendo los más desfavorecidos los que habitan en zonas rurales, los que hablan guaraní como lengua predominante y los que tienen menores ingresos. El sistema educativo no ha podido contrarrestar esta situación, generando un proceso de expulsión del sistema educativo que se traduce en pocos años de escolaridad de un sector importante de la población.

A partir de esta presentación y del análisis realizado sobre la reforma educativa paraguaya, es posible recuperar aprendizajes que puedan dar insumos y orientaciones para las acciones futuras en la formulación y ejecución de las políticas educativas.

En primer término, se debe enfatizar en la centralidad del Estado en la construcción y ejecución de la política educativa. Si bien, en Paraguay no se ha dado una descentralización de la gestión, ni un fuerte proceso de privatización, existe un discurso de descalificación del Estado y de la educación pública como ineficiente y de baja calidad. Lo que se debe lograr es la superación del excesivo centralismo que caracteriza al sistema educativo y construir una gestión más eficiente con mayor participación de instancias departamentales y municipales, lo que implica un cambio en el modelo institucional del MEC.

Es necesario crear condiciones para una mayor participación y protagonismo de los docentes y sus organizaciones. La tirantez entre gremios de docentes y el MEC ha sido una situación casi permanente durante la reforma educativa. Se ha criticado a los gremios desde instancias como el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), señalando que al perseguir mejoras en sus condiciones laborales, las organizaciones ponen en riesgo la consecución de objetivos educativos. Por otra parte, los gremios han señalado que las organizaciones de educadores no tuvieron oportunidad de participar en la discusión ni en la definición de las políticas educativas. La urgencia de encarar cambios sustantivos en la formación y en el trabajo docente, debe llevar a ambos actores a generar nuevos mecanismos de diálogo y concertación, a establecer puentes que permitan encarar de manera conjunta el mejoramiento de la docencia, elemento clave para superar muchas de las limitaciones que sufre el sistema educativo.

Un aspecto que se ha señalado en este trabajo fue el rol protagónico del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE, luego CONEC) en la orientación de la reforma educativa, en la legitimidad que se logró, al menos en su fase inicial, y en la capacidad que generó para realizar un seguimiento de la gestión del MEC. Como se señaló, este rol fue perdiendo fuerza en los últimos años, teniendo en la actualidad poca influencia en las decisiones de política educativa. Por tanto, es importante fortalecer al CONEC y, a través de este consejo, ampliar el debate de las políticas educativas a través de foros y encuentros nacionales y regionales.

Para concluir, un tema clave para el Estado paraguayo es realizar una mayor inversión en el sector educativo. De lo contrario, no se cumplirían las metas en cuanto a expansión de la cobertura (muy necesaria aún en Paraguay) ni tampoco en el mejoramiento de la calidad de la oferta educativa.

## VII. BIBLIOGRAFIA

- Acosta González, Carolina 1996 “Reforma Educacional de 1957” en Alonso, Melquiades (ed.) Las raíces de la educación Paraguaya (Areguá: Gobernación del Departamento Central).
- Alonso, Melquiades; Debulpaep, Dominique; Delgado, Edith; Elías, Rodolfo; Kanonnikoff, Victoria 2002 Diseño de la escuela comunitaria (Asunción: A.M.A.R).
- Araya, Eduardo y Cerpa, Andrés 2008 “La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena” en Revista de Estudios Politécnicos (Barcelos) Vol VII, nº11.junio.
- Banco Mundial “ED Stats” < <http://datatopics.worldbank.org/education/>> acceso 5 de febrero 2014.
- Becker, Gustavo y Aquino, Miguel Angel 2009 “De la cooptación a la autonomía: La búsqueda de identidad de las organizaciones docentes en el Paraguay” en Cacau, Mendes (comps.) Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina (Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer).
- Blanch, José Maria, Bareiro, Line: Borda, Dionisio; Elías, Rodolfo; Munárriz, José; y otros 1991 El precio de la paz (Asunción: CEPAG).
- Bonal, Xavier 2002 “Globalización y política educativa: Un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina” en Revista Mexicana de investigación educativa (México, DF.)Vol. 64, Nº3, julio-septiembre 2002.
- Braslavsky, Cecilia, & Cosse, Gustavo 2006 “Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones” en Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (Madrid) Vol.4, Nº2e en < <http://www.educadem.oas.org/administrador/investigaciones/docs/artigo%20-%20La%20construcci%C3%B3n%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20educativas%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>>.
- Cadogan, Miguelina 1996 “Innovaciones educacionales” en Alonso, Melquiades (ed.) Las raíces de la educación Paraguaya (Areguá: Gobernación del Departamento Central).
- Cardozo, Nelsón 2009 “Políticas educativas argentinas en perspectiva comparada. El rol del Estado en la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Nacional”, Ponencia presentada en el III Congreso Nacional y II Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación, Buenos Aires, 25 al 27 de junio de 2009.
- Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos 1998 Estudio sobre Bilingüismo en el Marco de la Reforma Educativa (Asunción: Ministerio de Educación y Cultura, Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria).

- Cepal 2011 “Panorama social de América Latina 2010” en <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>> .
- Chamorro Lezcano, Ubaldo 1998 “Desarrollo educativo alternativo para la transición hacia la democracia” en Caballero Merlo, Javier y Céspedes Rufinelli, Roberto Realidad social del Paraguay (Asunción: CIDSEP).
- Comisión de Verdad y Justicia 2008 El autoritarismo en la historia reciente del Paraguay (Asunción: Comisión de Verdad y Justicia CJV).
- Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) 1992 Reforma Educativa, Compromiso de Todos (Asunción: Ministerio de Educación y Cultura (MEC)).
- Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) 1996 El Desafío Educativo: Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativas en el Paraguay (Asunción: MEC).
- Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) 1996 Paraguay 2020: Enfrentemos juntos el desafío educativo, Plan Estratégico de la Reforma Educativa. (Asunción: Ministerio de Educación Cultura, MEC).
- Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) 1998 Avances de la Reforma Educativa. Perspectivas, Estrategias y Políticas de la Educación Paraguaya (Asunción: MEC).
- Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) 2007 Situación de la Educación en el Paraguay (Asunción: Consejo Nacional de Educación y Cultura. CONEC).
- Corvalán, Ramón 2008 “Derecho a la educación en Paraguay” en Yvypóra Derécho Paraguáipe. (Asunción: Derechos Humanos Paraguay).
- Draibe, Sonia, & Riesco, Manuel 2009 “Social policy and development in Latin America: The long view” en Social Policy & Administration (Oxford: Blackwell Publishing Ltd.) Vol.43, N°4.
- Dubet, François 2004 “¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?” en Fanfani, Emilio Tenti (org.) Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina (Buenos Aires: IIPE-UNESCO).
- Elías, Rodolfo 2012 “La investigación educativa en Paraguay: su desarrollo en el marco de la transición democrática y la reforma educativa” en Gorostiaga, Jorge; Palamidessi, Mariano y Suasnábar, Claudia Investigación educativa y política en América Latina (Buenos Aires: Noveduc).
- Elías, Rodolfo y Segovia, Elvio 2011 “La educación en tiempos de Stroessner” en Ministerio de Educación y Cultura (org.) La educación en el Paraguay independiente, (Asunción: Ministerio de Educación y Cultura) Vol.1.

- Elías, Rodolfo; Vázquez, Víctor; Molinas, Margarita; Peralta, Néstor y Bazzano, Alejandra 2011 Evaluación del Subprograma "Provisión de Textos y Materiales Didácticos" del Ministerio de Educación y Cultura (Asunción: Ministerio de Hacienda).
- Gentili, Pablo 2004 "Entre la herencia y la promesa. La política educativa del gobierno de Lula" en Fanfani, Emilio Tenti (org.) Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina ( Buenos Aires: IIEP UNESCO).
- Instituto Desarrollo y Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) 2013 Informe de Progreso Educativo: El Desafío es la equidad (Asunción: Instituto Desarrollo, PREAL).
- Martinic, Sergio. 2010 "La Evaluación y la Reformas Educativas en América Latina" en Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, Vol.3, N°3 en < <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num3/art2.pdf>>.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) 2000 Los congresos educativos de la reforma de la educación paraguaya (Asunción: Fundación en Alianza).
- Ministerio de Educación y Cultura 1998 Ley General de Educación (Asunción: MEC).
- Ministerio de Educación y Cultura 2008 Plan estratégico de educación Paraguay 2020 – Actualizado: Bases para un pacto social (Asunción. Consejo Nacional de Educación y Cultura, Ministerio de Educación y Cultura).
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) 2011 Plan Nacional De Educación 2024 (Asunción: Ministerio de Educación y Cultura).
- Molinas, José; Elías, Rodolfo y Vera, Mirna 2004 Estudio y Análisis del Sector Educativo en Paraguay (Asunción: Instituto Desarrollo, JICA).
- Molinier, Lila 2013 "Caracterización general del sistema educativo. El sistema educativo obligatorio y gratuito, y la educación superior" en < <http://www.tapea.org/news/caracterizacion-general-del-sistema-educativo-el-sistema-educativo-obligatorio-y-gratuituo-y-la-educacion-superior/>> acceso 2 de febrero de 2014.
- Molyneux, Maxine 2008 "The 'Neoliberal Turn' and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New?" en Development and Change (Oxford: Institute of Social Studies)
- Mons, Nathalie 2009 "Theoretical and real effects of standardised assessment" en < [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/111en.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/111en.pdf) > acceso 5 de febrero de 2014.
- Navas, Andrés 2010 "La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio" en Revista Perspectiva (Bogotá) en < <http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2023/036-038%20PERS%20OK.pdf>> acceso 20 de marzo de 2014.

- Núñez, Elba 2002 “Incidencia de los movimientos sindicales y gremiales del magisterio nacional en la reforma educativa en Paraguay en la década del noventa” en Clacso (Buenos Aires) en <  
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110119015023/nunez.pdf>.
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) 2011 Metas Educativas 2021 (Madrid: OEI)
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) 2013 “Metas educativas 2021: Desafíos y oportunidades. Informe Siteal 2010” en < http://www.siteal.iipe-oei.org/informe\_2010>
- Ortíz Sandoval, Luis 2013 Educación y Desigualdad: Las clases desfavorecidas ante el sistema educativo paraguayo (Asunción: CEADUC).
- Pini, Mónica 2008 La escuela pública que nos dejaron los noventa (Buenos Aires: UNSAM) .
- Pini, Mónica, y Gomes Melo, Savana Diniz 2011 “Argentina y Brasil: Cambios y contradicciones en las políticas educativas”, Ponencia presentada al IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios, Buenos Aires, 16 y 17 de junio de 2011.
- Pliscoff, Cristhián Humberto 2012 “Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción” Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, 30 octubre-2 noviembre.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008 Informe de Desarrollo Humano (Asunción: PNUD).
- Programa de las Naciones Unidas 2008 Informe de Desarrollo Humano (Asunción: PNUD).
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), 2006 Cantidad sin calidad: Un informe del progreso educativo en América Latina (Washington DC: PREAL).
- República del Paraguay 1992 CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DE PARAGUAY en  
<file:///C:/Users/hp/Downloads/Constituci%C3%B3n%20Nacional%201992.pdf>.
- República del Paraguay 2001 Ley N° 1.725 Estatuto del Docente (Asunción: MEC).
- República del Paraguay 2005 Código de la Niñez y la Adolescencia y Leyes complementarias de Paraguay (Asunción: Unicef).



- Rivarola, Domingo 2000 “La reforma educativa en el Paraguay” en Serie Políticas Sociales (Santiago: CEPAL, Naciones Unidas) N° 40.
- Sottoli, Susana 2000 “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia” en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* en [http://www.cedla.uva.nl/50\\_publications/pdf/revista/68RevistaEuropea/68Sottoli.pdf](http://www.cedla.uva.nl/50_publications/pdf/revista/68RevistaEuropea/68Sottoli.pdf).
- Sottoli, Susana 2002 La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas (Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México).
- Sottoli, Susana y Elías, Rodolfo 2001 Mejorando la Educación de las Niñas en Paraguay, (Asunción: Unicef).
- UNESCO 2008 Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) Segundo estudio regional comparativo y explicativo (Santiago, OREALC/UNESCO).
- UNESCO 2014 Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2013/4. Enseñanza y Aprendizaje. Lograr la calidad de todos (Paris: UNESCO)
- UNICEF 2013 Escuelas de Comunidades Indígenas en Paraguay. Análisis de datos de 2006-2011. (Asunción: Unicef).
- United States Agency for International Development (USAID) 1988 A.I.D. History in Paraguay: A report on the Development Assistance Program to Paraguay by the United States Agency for International Development (USAID) and its Predecessor Agencies 1942 – 1988 (Asunción: U.S.A.I.D).
- Vassiliades, Alejandro 2008 “Regulación social, gobernabilidad y políticas educativas entre la focalización y la heterodoxia: la propuesta del programa integral para la igualdad educativa” en Educación, Lenguaje y Sociedad (Buenos Aires) Vol. V, N° 5.

# **ANALYSIS OF EDUCATIONAL REFORM IN PARAGUAY: DISCOURSES, PRACTICES AND RESULTS**

**Rodolfo Elías**

## **ABSTRACT**

The objective of this study was to analyze the principles on which the education policy was based during the Educational Reform, and also to analyze the implementation process, the actors involved, the factors that facilitated or hindered and the changes that can be verified in the period 1990 - 2012. The work was based on a documental review, interviews to actors and analysis of quantitative indicators.

A significant aspect of Paraguayan education reform was that it emerged as an essential condition for building a democratic society at the beginning of the Political Transition that occurred after the fall of the dictatorship in 1989.

After a review of the policy and program frameworks of the Reform, it can be said that some principles of New Public Management (NPM) and the neoliberal policy, such as explicit standards, monitoring of results through assessments, decentralization, focalization, policies strategies top - down for the formulation and implementation of policies, have been expressed in the discourse, plans, and programs.

In the field of implementation certain actions that are consistent with these principles have been taken. Other items that were in the discourse did not have much of a presence in the praxis. Among aspects that were boosted, mention may be made of the focalization processes targeting on certain sectors that suffer greater exclusion, and the creation of other structures alongside the permanent facilities of the Ministries of Education. Topics such as decentralization and privatization did not have major impacts on the Paraguayan educational policy.

## RESUMEN

El objetivo del estudio es analizar los principios en que se ha basado la política educativa durante la reforma, el proceso de implementación, los actores involucrados, los factores que facilitaron u obstaculizaron y los cambios que se pueden constatar en el periodo 1990 – 2012. El trabajo se basó en una revisión documental, entrevista a actores y análisis de indicadores cuantitativos.

Un aspecto destacable de la reforma educativa paraguaya, es que la misma surge como un imperativo para la construcción de una sociedad democrática al inicio de la transición política que se produjo con la caída de la dictadura en 1989.

De la revisión de los marcos normativos y programáticos de la reforma se puede afirmar que algunos principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de las políticas neoliberales, tales como estándares explícitos, control de los resultados a través de evaluaciones, descentralización, focalización, estrategias *top – down* para la formulación y ejecución de las políticas, han estado en el discurso expresado en los planes y programas.

En el terreno de la implementación se han dado ciertas acciones consistentes con estos principios. Otros conceptos que se encontraban en el discurso, no tuvieron mayor presencia práctica. Entre los aspectos que se impulsaron se pueden citar, los procesos de focalización, con una atención a ciertos sectores en condiciones de mayor exclusión y el montaje de estructuras paralelas a las plantas permanentes de los ministerios de educación. Temas como la descentralización y la privatización no tuvieron mayores impactos en la política educativa paraguaya.

## INTRODUCTION

In Paraguay, once the fall of the Stroessner dictatorship happened in 1989, a reform of education was considered necessary as an imperative to build a democratic society. At that time the state promoted a number of initiatives in education: the creation in 1990 of the Advisory Board of the Education Reform (CARE in Spanish) in order to formulate a comprehensive reform of the Paraguayan educational system, after conducting an assessment of the overall situation, so to make proposals and alternatives that can solve deficiencies of the system (CARE, 1992); the realization between 1992 and 1993 of two national educational congresses and 19 regional congresses summoned by the Parliament with the participation of teachers and other educational stakeholders and in which the discussed topics were: the principles and philosophy of education reform, bilingualism, teacher training, educational administration, indigenous education, among others (MEC, 2000); the formulation of a general law that redefined the normative and institutional framework of the educational system (MEC, 1998) and the gradual introduction of new curricula at all educational levels (Molinas, Elias and Vera, 2004).

While progress was made regarding educational goals, we have identified areas that have not achieved the expected results. This was pointed out in reports prepared by national agencies (SNEPE, CONEC) and international agencies (UNESCO, UNDP, PREAL). According to the National Human Development Report (UNDP, 2008), "... there is a long way to go regarding the efficiency of the system at all levels" (in Elias, 2012). According to a report by the National Council for Education and Culture of 2007, the results of the educational reform have resulted from a number of factors, both linked to the socioeconomic conditions of the country and the absence of social development policies, as the pedagogical and management model of the education system. There have been changes in the social, economic and cultural context of the country which pose new challenges to school: poverty, migration, child labor, rupture of family ties, the presence of new patterns of social behavior promoted by the mass media, changes on the labor market, among others. Sociocultural situations related to the complexity of the country which have been only partially addressed also persist (CONEC, 2007).

Despite these reports and their conclusions, in Paraguay, the model, implementation and results of the educational reform and policy changes in education since 2008 has not been sufficiently analyzed. There are few quantitative studies that monitor a set of indicators of coverage and efficiency of the system, but the analysis of the educational models of the various actors involved in education, has been practically absent.

The overall objective of this study was to analyze the principles on which the education policy was based during the reform, the implementation process, the actors involved, the factors that facilitated or hindered and the changes that can be verified in the period 1990 - 2012. In more specific terms, the study examines the identified educational problems, the proposed strategies to overcome them and the principles that have sustained the educational policy, its continuity or ruptures that have occurred in the period analyzed (reform and post-reform); identifies the major milestones in its implementation since the fall of the dictatorship; analyzes the role that the main actors have had and their impact on education

policy, their positions, the agreements and conflicts that occurred between these actors in the analyzed period, and finally analyze changes in a set of educational indicators in the period 1990 - 2012 in the following areas: access and retention in the different educational levels, educational attainment, decreased / increased gaps between social groups (rural / urban, male / female, etc.), the situation of teaching and investment on education.

The work was based on a documental review, interviews with actors and analysis of quantitative indicators. The documental review consisted in identifying, organizing and analyzing key documents produced about the reform and educational policies, such as the General Law of Education, national education plans (Plan 2020, Plan 2020 updated and Plan 2024), the diagnoses and situation analysis produced by the Advisory Board of the Education Reform (CARE in Spanish) and then by the National Council for Education and Culture (CONEC), investigations and assessments made on the reform. Interviews with key stakeholders in education policy collected the perceptions of the problems and achievements attained by the education sector from the perspective of people who have had a major role in politics. Finally, an analysis of a set of quantitative indicators of access (coverage) and efficiency (retention, repetition, and dropout), teaching training and practice, education funding from official databases of educational statistics was performed for the years 1990 – 2012.

The report is organized into the following chapters: i) The first chapter addresses the debate on educational reform in Latin America, the characteristics of the reforms of the nineties, their criticisms and the emerging policies in the first decade of XXI century; ii) The second chapter develops some features of the education system during the Stroessner dictatorship, the developmental vision, the educational reforms in that period and teaching; iii) The third chapter presents the main features of the educational reform, its foundations, regulatory framework, the role of the Advisory Board of the Education Reform (CARE), the advice of Harvard University, the programs developed in the framework of agreements with World Bank and Inter-American Development Bank, Castilian Guaraní bilingual education as one of the main pedagogical approaches, teacher organizations and their participation in the reform and education funding; iv) The fourth chapter discusses political alternation and new approaches in terms of educational policy reflected in the National Education Plan 2024; and v) the fifth chapter performs a monitoring to a set of quantitative indicators and its trends among the pre-reform period, during the reform and after the reform.

It is expected that this study will contribute to stimulate a debate with conceptual and empirical basis on the situation of education in Paraguay and that its conclusions allow to identify research areas considering the new political and educational scenario in the country.

## **I. THE DEBATE ON EDUCATIONAL REFORM IN LATIN AMERICA**

*“It is necessary to change not only the "content" of the dominant politics, but also, and fundamentally, the dominant way of "doing" politics” (Gentili, 2004:139)*

Is it possible to talk about a neoliberal education reform and a post-neoliberal response or counter reform in Latin America? This discussion has had a wide repercussion in recent years, where the political scene has allowed to compare the educational reforms of the nineties with those implemented in the first decade of two thousand with a predominance, in this second stage, of governments with progressive orientation.

This section analyzes the basic concepts that formed the basis of the nineties reform, the criticisms that were generated and some newer emerging responses in terms of educational policy.

### **1. The Neoliberal educational policies: The New Public Management (NPM) and the pressure for results**

According to Navas (2010) the principles of New Public Management (NPM) have had a direct impact on the management of education in Latin America and in the definition of their goals. NPM emerges as a management paradigm that fits the tools of business management to the management of public affairs, and advocates for the provision of services with a focus of efficiency, competence and effectiveness in satisfying social demands (Navas, 2010).

The NPM concept derives from the study of Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons” published in 1991 in which he declared the breakdown of international trends from which public administration was understood from the reforms carried out in the United Kingdom in the modernization of its administration. Hood's proposal (cited by Araya and Cepeda, 2008) is summarized in the following chart:

**Table 1 Principles of New Public Management (NPM)**

N°	DOCTRINE	MEANING	JUSTIFICATION
1	Practical professionals in public sector management.	Active and visible discretionary control in organizations.	Accountability requires clarity in the assignment of responsibility.
2	Explicit measurement standards in actions.	Definition of goals, targets and indicators of success preferably expressed in quantitative terms.	Accountability requires clarity in the statement of goals.
3	Great emphasis on control of the results.	Resources and incentives allocation, linked to performance measurement dissolve the extensive bureaucratic centralism.	To put attention more on the results than procedures.
4	Change in the disaggregation of the units in the public sector.	Changes in previous monolithic units not binding them to forms and decentralizing based on its own budget with a basic control.	Need to create manageable units separated from the provision of interest, making profits and efficiency advantages.
5	Making the public sector competitive.	Changing the contractual terms of personnel and public procedures.	The rivalry is the key to lower costs and improve standards.
6	Pay attention to the private sector and their management styles.	Eradicate military management style for greater flexibility in recruitment and awarding.	Need to provide tools of the private sector to the public sector.
7	Pay attention to the use of resources.	Decrease in direct costs, increased labor discipline, resistance to binding of demands to limit the accommodating costs of business.	Need to curb demand for the use of public resources "do more with less."

Source: Hood 1991 (in Araya and Cepa, 2008)

According to Mons (2009), the political theory which is at the base of the NPM is based on the following principles:

- Quantify the public sector outputs
- Measure products using scientific tools
- Give to public institutions greater autonomy of action
- Managing public organizations on the basis of the products (outputs) and not only of the procedures and resources (inputs)

One of the central points of the NPM is the pressure for results, taking as a management tool the use of incentives to achieve these results (Pliscoff & Varas, 2012). Assessments fit with the vision of sequence and rationality in public action, developing and implementing public policies following a series of logical steps, given that social policy goals can be achieved if the right resources are combined with clearly stated objectives. This school of thought reflects a top-down view of public action (Mons, 2009).

The economic arguments serve to support standardized assessments (Mons, 2009). According to human capital theory, education is seen as an investment that will produce an additional capital. The combination of individual skills will reflect a component of the economic power of a country. The economic analysis uses the function model of production, taken from the business world where companies combine factors of production (inputs) in order to create a product (output). When applied to education, the model is translated as follows: school combines different inputs (teaching materials, teachers with specific characteristics, etc.) to afford an education which can be measured in terms of quantity (years of school attendance) and quality (learning outcomes). Thus, economists require information on the inputs and outcomes of the educational system to build statistical models and demonstrate which institutional structure is effective. Therefore, advocate a results-based model for the evaluation of educational systems.

Moreover, Sottoli (2000) identifies the conceptual reorientation that outline neoliberal reforms in Latin America in the eighties and nineties: compensation, selectivity and targeting, privatization and decentralization. "Overall, the research of new forms of social policy states that there is actually a much broader range of options for the design of social policies than suggested simplifying dichotomies such as 'private - state' , 'centralized - decentralized' , 'universal - targeted' , which are often the subject of controversial so as sterile discussions" (Sottoli, 2000: 17).

Based on the principles stated by Sottoli (compensation, targeting, privatization and decentralization), the educational reforms promoted the development of new education laws, the participation of new actors and the assembly of parallel structures to permanent plants of the ministries of education (Braslavsky, 2006).

## **2. Criticisms of the educational reforms of the nineties**

Dubet (2004) argues that in the nineties, an institutional exhaustion of the traditional school program that was based on a set of values and teachers' vocation is given. There has been a disenchantment of the world, the profession replaces the vocation, among other things and somehow a number of measures are proposed in the context of neoliberal social policies as



answer or solution to the crisis and declination of the traditional model. According to the author it runs the risk of becoming the solution, “a liberal response”.

For Cardozo (2009), the reforms of the nineties are a setback in the central role that the state had in the twentieth century, these reforms adjusted education to economic process, based on the fetishization of civil society and the consideration of the State as negative and inefficient.

Bonal (2009) notes that the effects of adjustment programs on education are due not only to sectoral policies, but also to the orientation of an economic policy that pursues the objective of incorporating Latin American societies in the global economy. In the Washington Consensus measures intended to include Latin America into the global economy through macroeconomic stabilization and opening to the international market were established. According to Bonal (2009) direct and indirect effects of adjustment programs can be identified in education. Direct effects mention increased reliance on the educational policies of funding from multilateral financial institutions and corporations, the contraction of public spending, privatization, decentralization, the central role of educational assessment systems and pressure on teachers. Among the indirect Bonal refers to increases in the private costs of education and changes in the economic policy and its effects on educational supply and demand.

An important fact in Latin America is that educational reforms begin to develop coincidentally with the end of authoritarian governments and the beginning of a transition to democratic models (Bonal, 2002). According to Molyneux (2008) political specificity of Latin America due to the end of dictatorships stamped its mark on how the new policy agendas would be received. In a context of generalized distrust toward the state and with a weak and segmented social protection system, the reconfiguration of state-society relations offered by the new policy received a mixed response, not always negative from different sectors. The core of ideas, at least, seemed to offer a potential to advance in the much needed reform: decentralization, governance, accountability, participation and urgent attention to poverty. These policies resonated positively with the reform programs of democratic parties, movements and civil society organizations that were working to democratize politics and society in the years that followed the military governments.

### **3. Emerging educational policies in the first decade of 2000**

Some authors mention generations of reform (Martinic, 2010). This would imply a continuity of policies which deepen or prioritize certain aspects in each generation. So Martinic states that there have been three cycles or generations of educational reforms in Latin America: a) institutional reforms (the eighties); b) reforms of the nineties that focus on ways of managing and evaluating the system and c) a third cycle of reforms that redefine the relationship between school and society.

The first generation (eighties) were institutional reforms to reorganize the management, financing and access to the system. For example, decentralization, privatization, in which the State transfers educational management to local governments and the private sector. The second generation (nineties) focused on the processes and outcomes of education

systems. It focuses on learning processes, grant greater autonomy and power to school principals, major infrastructure investments, texts and supplies to poorer schools. The third generation of reforms (2000) transformed the state's relations with schools and ways of thinking, organizing and implementing educational processes. Greater interconnectivity and network collaboration is given, with emphasis on the quality of the results.

**Table 2 Cycles of Reform in Latin America**

	Cycles		
	First (80's)	Second (90's)	Third (2000)
Control	Resources	Curriculum	Results
Key Actor	Private / City / Provinces	State/Universities	Schools/Citizens
Policy axis	Decentralization	Curricular change	Quality/regulation
Key processes	Management	Classroom interaction	Accountability
Units management	Deconcentrated	Decentralized	Autonomous
School decisions	Dependents	In consultation	Autonomous
Curriculum centered in	Information	Knowledge	Competencies
Pedagogy	Directive	Directive-Flexible	Flexible
Teacher	Employee / Dependent	Professional / regulated	Professional / Independent
Assessment	Effectiveness	Absolute learning	Relative learnings
Measurement based on	Rules	Criteria	Standards

Source: Martinic, 2010

For other authors, social policies designed and implemented in the first decade of two thousand represent a rupture (or attempt to break) with the policies of the nineties mainly redefining the state's role in conducting policies.

Sottoli (2002) identifies a third position (beyond traditional and prevailing social policy in the eighties and nineties), he calls an "emerging social policy", in early 2000. This emerging policy proposes new principles and lines of action: reducing social exclusion, universal service coverage, state as guarantor, recognizing the inequitable effects of the market in the social field, civic participation, emphasis on integrality and multi-sectoral, recognition of the need for basic political consensus, new themes (equality, integration of excluded groups, gender equity, quality of social services, etc..), integrated and complementary social policy to the economic, equality, citizenship, human rights.

This new policy positions the state as a major player (Draibe and Riesco, 2009). In this sense, Vassiliades (2008) notes the intention of the policies to regain a leading role for the state, the centrality of the state in the definition and implementation of a national education

policy, agreed with local stakeholders (provincial). In short, advocates the repositioning of the state in fulfilling a major role in ensuring the right to education.

Pini (2008) outlines the views or ideological trends in education that have occurred in Latin America and its main features:

**Table 3 Schools of thought and their priorities in education policies**

Liberal	Progressive	Neoliberal / Neoconservative
Needs of the State and society	Needs of the students	Student performance, quality and efficiency
Civic national agenda	Social agenda	Entrepreneurial agenda
Universality	Integration	Differentiation / selection
Equal opportunities	Social justice	Equity / exclusion
Socialization / Control	Cooperation, solidarity	Competition / individualism / order
Citizenship	Community	Consumption
Common good	Social good	Private / consumption good
Public service	For and in the community	For individual
Bureaucracy	Co-government	New management
Centralization	Participation	Decentralization
Intrinsic and political value	Political and social value	Instrumental and economic value

Source: Pini, 2008

This classification allows to establish a set of indicators to assess the progress of education from a liberal, progressive or neoliberal perspective. However, as the author points out, these categories correspond to ideal or pure types that hide complex processes. In this sense, Molyneux (2008) states that the Latin American experience suggests that the term "neoliberalism" would be a generic descriptor as social policy has been more variable and fragmented than usually considered. For this author, those who see neoliberalism with programmatic coherence, forget that in the field of politics, social or economic, an answer is always given and politics takes its shape from different and often opposed discourses, so is necessary to develop more accurate approximations to capture different moments of politics transformation.

Moreover, it is difficult to speak of a progressive or post-neoliberal education policy. So say Pini and Gomes Melo (2011): "... the official discourse tries to retrieve the universalist utopia, but not enough to build a different reality in the specific policies and practices. The contradictions and ambivalences seem to dominate this era of postneoliberal atmosphere full of deep neoliberal brands, both in the social and educational policies ... The speeches have changed radically, playing an important role of opening alternatives, but the dynamic state - society, which is where is located the possibility of enhancing the collective and the rights of all, remains deeply fractured" (Pini and Gomes Melo, 2011: 17).

Some specific programs currently running reflect this ambiguity or “heterodoxy” of educational policies. So Vassiliades (2008) analyzes the proposal of the Comprehensive Program for Educational Equality (PIIE in Spanish) of Argentina. According to the author, from the reading of the PIIE proposal, some elements that may qualify as targeted policy emerge. However, it also states that “the proposal of the PIIE incorporates elements that pose an interruption with the underlying logic in the educational reforms of the past decade, at the same time it also appears to be crossed by the ideas of institutional and individual responsibility of subjects by the scope of situations of greater development and prosperity in the future” (p. 2004-2005).

In summary, the educational reforms developed in Latin America in the nineties had the mark, the brand of neoliberalism, but with a variety of responses and adaptations according to the political, economic and social context of the countries. Although common guidelines can be identified (such as decentralization, privatization, targeting) the processes of building democracy, economic policies and socio-cultural characteristics have given a particular orientation in the discourse and actions developed. Something similar is happening in terms of development of new policies that seek to reposition the state as primarily responsible for the design and implementation of policies, promote social participation in policy debate and consensus building for program design and projects (opposed to a top - down strategy), to promote the universality of education policies from the perspective of law. However, there are elements that have not been dismantled or questioned of the nineties reforms, creating, in many cases, a situation of ambiguity and continuity.

## II. THE EDUCATION SYSTEM DURING STROESSNER DICTATORSHIP

*“Schools have thus become sanctuaries where young people acquire the elements of discipline, knowledge and above all love for the Homeland and its heroes which will structure the fortunate future of the nation. Far from the harmful influences of dissociating doctrines, teachers and students have been effectively dedicated to the task of the integral formation of Paraguayans”* (General Alfredo Stroessner's Speech to the National Congress, 1978).

After the Chaco War between Paraguay and Bolivia, which ends in 1935, the country was in a period of political instability, armed conflict (such as the revolution of 47) and authoritarian governments (influenced by fascist ideas), which ultimately led to the emergence of the Stroessner dictatorship (1954) which lasted until the military coup of 1989.

In the development of the dictatorial regime two stages can be identified: the first (1954 - 1960) corresponds to the establishment and consolidation, characterized by the dismantling of the existing political and guild organizations who were demonstrating positions and criticism to the dictatorial regime. The second stage, which began in the sixties was characterized by the pursuit of a more "democratic" image of the dictatorial regime, while retaining the coercive and repressive means that granted solidity. In this second stage, the dictatorial government undertook the expansion, renovation and modernization of existing equipment (Chamorro Lezcano, 1998). The maintenance of Stroessner regime was based on the use of a number of mechanisms such as the political - military alliance, prebend and major infrastructure works, the subordination of the powers to the Executive branch, the alliance with other military regimes in the region, the doctrine of national security and control of the media (Commission for Truth and Justice and Ministry of Education and Culture, 2008). This period was characterized by the persecution to spaces, groups and institutions that were active in the field of social thought, research and knowledge production. Many intellectuals and artists were exiled. Among the long list of political, trade union and social organizations that were victims of repression during the government of Stroessner, cases directly linked to groups working in the social research field may also be found. Such is the case of repression to the responsible for the magazine *Criterio* in 1977 and the Paraguayan Data Bank (BPD) case in 1982 (Blanch et al, 1991).

### 1. The developmental vision: “educational boom” of Stroessner regime

The official discourse, supported by the educational system was based on the idea of peace and progress as axes of Stroessner regime. This was reflected in the expressions of the educational authorities, in speeches and official reports. The official view was focused on the growth of the education system, school infrastructure and enrollment. These data gave a development vision of the country and government management. To support this “educational boom” they relied on data showing the success of educational policy in terms of quantitative growth, orientation that can be seen in the table below:

**Table 4: Indicators of the education sector 1954 and 1979**

	1954	1979	% increase
MEC budget	103.117.678 Gs.	5.626.617.420 Gs	5.356%
Number of primary schools	1.781	3.870	117%
Total enrollment	254.118	512.500	102%
Primary teachers	8.284	19.712	138%
Certified teachers	40%	81%	100%
Number of schools (middle level)	94	896	853%
Middle level enrollment	14.468	109.126	654%
Middle level teachers	2.005	8.325	315%

Source: Elías and Segovia, 2011

## **2. Educational reforms**

During the government of Stroessner, two educational reforms were made: in 1957 and 1973. Both reforms were supported by international organizations, especially the United States government through its international development agency (USAID). Several educational projects were developed under the auspices of the Inter-Cooperative Education Service (SCIDE in Spanish). The SCIDE was established in 1945 with the purpose of providing assistance to the Ministry of Education and Culture. The specific mandate of SCIDE was established in a general agreement and subsequent agreements signed by the governments of Paraguay and the United States. Its objectives were to develop vocational education in Paraguay, improve teacher training programs in rural areas, and strengthen the organization of the Ministry of Education and Culture. The SCIDE finished in 1962 and a new project, the Rural Education Development (REDP) took place. The REDP had the following specific objectives: upgrading the qualifications of teachers, provide classrooms in rural areas, provide educational materials and improve the management of MEC. In addition to these activities, the program included projects carried out at the National University (with the creation of several careers) and Catholic University. The REDP was followed by the first external loan project developed by the MEC known as the Educational Development Program (1970). This program, unlike the others, was implemented by technicians from the MEC with assistance from USAID. In 1978, the Bilingual Education Project was initiated to provide a solution to the high dropout rate of Guarani speaking students (USAID, 1988).

The lines of action of U.S. cooperation in the period 1942 - 1988 included the following areas: technical education, adult education, curriculum development and educational materials, primary education, teacher training, in-service training (Regional Centers and the Higher Institute of Education, ISE), construction of classrooms, educational programs

through the radio in rural areas, bilingual education (Castilian - Guaraní). Support for the National University was primarily to medical schools, economy, agriculture and veterinary medicine, nursing and public administration. At the Catholic University USAID promoted the creation of a center for the social sciences (1969 - 1974) with the advice of the University of Georgetown, which allowed the development of nine research projects and sending UCA graduates to the United States and other Latin American countries for post-graduate courses. Funding for these investigations came from USAID with limited support from the UCA (USAID, 1988).

The educational reform of 1957 introduced changes in the structure and organization of the educational system of the country, with the technicians' assistance of UNESCO and the American Cooperative Education Service (SCIDE). The proposed educational system was organized following the sequence 6-3-3, six primary grades, three basic courses and three diversified baccalaureate. This reform included the development of programs and study activities plans for all levels of formal education. Regarding teacher training, a curriculum was approved for normal schools nationwide and rural and urban normal schools were created. Through an agreement between the governments of Paraguay and the United States, the seat of the Rural Experimental School was built in the city of San Lorenzo. This school, under the SCIDE became a pilot vocational school for the degree of Normal Rural Teacher (Acosta González, 1996).

The 1973 reform (Educational Innovations), was the result of a process that began with the enactment of the Constitution of 1967, an educational diagnosis made in 1968, the first National Seminar on Educational Development in 1970, the formation of a commission to delineate the educational innovations project (1971) and the creation of the Technical Team on Curriculum and Educational Administration. In 1973, the gradual implementation of the new plan and its programs began at the primary level in some institutions in the country (Cadogan, 1996). The 1973 reform was in force until the end of the government of Alfredo Stroessner and came into revision as from the democratic transition and educational reform.

Note that these reforms (the 57 and 73) were conditioned by political and ideological situation prevailing in the country. Education was a matter of concern and control by the government, given its importance as an ideological instrument and indoctrination. Therefore, beyond the pedagogical approaches and educational innovations arising from the reforms, they were limited by internal controls, propaganda aimed to legitimize the regime and the fear of repression "Rigid internal controls, the insistent propaganda aimed to legitimate the authoritarian regime, the widespread fear of repression, put insurmountable limits to the development of a full and liberating education" (Rivarola, 2000: 11).

### **3. Teaching during the Stroessner era**

"During the Stroessner era teachers were required to join the Colorado Party, the ruling party, to have access to positions or have a recommendation from a leader or prominent leader of the party or the armed forces. Access to public employment was the main benefit

to members. Through supervision, the Ministry of Education was in control of the social and political activities of teachers” (Núñez, 2002: 4).

Núñez (2002) identifies two key aspects about the practice of teaching in this period: the low wages of teachers and the prohibition to organize. Teachers gained a third of the minimum wage and were not entitled to employee benefits such as social security, bonus and maternity leave. Moreover, teachers could not unionize because of their status of public officials, according to the Civil Service Law and the Constitution of 1967, and were only allowed to form associations to provide economic and social assistance to its partners.

In summary, the educational system was a mean to promote and legitimize the political model. As a consequence of the education during Stroessner can be cited: the legitimization and internalization of authoritarianism, the stagnation of scientific - technical and cultural development, the assumption of a closed, authoritarian and undemocratic professional and social practice, the loss of social and historical perspective on the most part of schooled and disconnection of the knowledge with reality (Chamorro Lezcano, 1998). Some concepts used by the Stroessner government and that directly impacted on education were: order and hierarchy; obedience and discipline; uniformity where divergences were considered “dissociating” doctrines; mystification of the heroes; developmentalism (Elías and Segovia, 2011). As Rivarola (2000) said education was matter of concern and control by the dictatorship for two reasons: for the recognition of its importance as an instrument of ideological control and indoctrination and its importance to control and add support to the government through mechanisms of coercion and prebend. According to the author, one of the procedures used to control was the requirement of affiliation to the Colorado party to access a public office, such as teacher.



### III. THE DEMOCRATIC TRANSITION AND THE EDUCATIONAL REFORM

*“An outstanding feature of the political transition that began in 1989 was the education reform. Unlike most countries in the region that in recent decades have initiated educational reform processes, the Paraguayan case differs for taking the initiative with the background of a long authoritarian cycle”. (Rivarola, 2000).*

In February 1989 came the coup that ended the thirty-five years of the Stroessner regime. The coup was led by a section of the army and General Rodriguez, leader of the action, he took the chair and consolidated in power after a presidential election held that year. In this framework the transition to democracy began, the new Constitution (1992) was developed, which laid the foundations for the formal installation of the rule of law and the construction of a democratic system.

In the period, which began in 1989, the educational debate was present, as it was not possible to think about a democratic society without transforming an educational system that served to support the dictatorship. Thus, educational reform was installed from the beginning on the agenda of the transition and its development began in 1991 with continuity but with periods of ups and downs (Rivarola, 2000).

At this stage the state promoted a number of initiatives in education: the creation in 1990 of the Advisory Board of the Education Reform (CARE) in order to formulate a comprehensive reform of the Paraguayan educational system, after conducting an assessment of the general situation, so to make proposals and alternatives that can address the shortcomings of the system (CARE, 1992); the realization between 1992 and 1993 of two national education congresses and 19 regional summoned by the Parliament with the participation of teachers and other educational stakeholders and in which the topics discussed were: the principles and philosophy of education reform, bilingualism, teacher training, educational administration, indigenous education, among others (MEC, 2000); the formulation of a general law that redefined the normative and institutional framework of the educational system (MEC, 1998) and the gradual introduction of new curricula at all educational levels (Molinas, Elías and Vera, 2004).

In this chapter, issues that have been central themes during the two decades of educational reform will be analyzed. This includes a review of the foundations of the reform as expressed in the documents prepared by the Advisory Board of the Education Reform (CARE) and by the Ministry of Education, the national and international regulatory framework that has served as basis of the educational policy will also be referred to. A review of the constitution and functions of the Advisory Board of the Education Reform (CARE) will be done, later constituted in the National Council for Education and Culture (CONEC). An interesting aspect mentioned in this section is the Settlement between the MEC and the Institute of International Development at Harvard University (HIID) and the Paraguayan Center for Sociological Studies (CPES). Then we will refer to issues related to the implementation of the reform: the improvement and strengthening programs of early childhood education, primary, secondary of adult and youth, and bilingual education Castilian Guarani. Finally, two other topics discussed are the involvement of teacher organizations in the Reform, the education funding and decentralization of the education system.

## **1. Foundations of the Educational Reform: Key documents**

There are three main documents that serve as conceptual and programmatic basis for Education Reform: Education Reform Commitment of All (CARE, 1992), The Educational Challenge: A proposal for dialogue on educational opportunities in Paraguay (CARE, 1996) and Paraguay 2020: Let's face together the educational challenge (CARE, 1996). In 1998, CARE published a compendium of all these documents called Progress of the Educational Reform (CARE, 1998). The preparation of these documents was led by the Advisory Board of the Education Reform (CARE) (to which reference will be made later in this report).

### **a. Educational Reform Commitment of all (CARE, 1992)**

The document defines the educational reform as an ongoing, participatory and open process that engages all areas of official management, institutions and related groups from family to neighborhood, municipality and state. The Reform of the education system proposes change, from which at the same time other social and cultural changes are expected. The reform aims, according to the document, the full validity of the concept of educational community as a system that involves and involves all in the processes of change.

As for the purpose of the Paraguayan education, it is noted that it seeks the formation of women and men who, in the construction of their own personality, achieve sufficient human maturity becoming able to relate understandingly with others, with nature and with God, in a transformative dialogue with the present and the future of the society to which they belong, and with the principles and values on which this is based.

By ensuring equal opportunities, education seeks that men and women at different levels conform with their own potential, their professional qualification to participate with their work in improving the level and quality of life for all inhabitants. It is also mentioned in the document the need to affirm and stimulate the identity of the Paraguayan nation and its cultures, understanding, harmony and solidarity among nations.

The most urgent needs identified in the paper are: a) the transformation of the administrative structure of the MEC, b) strengthening the system of selection and promotion of staff and c) decentralization as a measure leading to democratization and greater efficiency in educational management.

### **b. The Educational Challenge: A proposal for dialogue on the educational opportunities of Paraguay (CARE, 1996)**

The document outlines a strategic plan aimed at two main strategic objectives formulated: strengthen democratic coexistence and increase the competitiveness of the Paraguayan labor force, reducing poverty. To achieve these objectives five purposes are proposed:

- a) Promote the participation of Paraguayan society in building a consensus plan for Education Reform
- b) Strengthening social inclusion, reduce poverty and promote effective general education
- c) Increasing the productivity of human resources in general
- d) Reduce mismatches in the labor market caused by MERCOSUR.
- e) Encourage creativity, innovation and self-management initiative.

The document makes a comprehensive situation analysis for understanding the reasons for educational reform in Paraguay and later develops the strategy and its two priority axes defining the vision and set of specific actions to be carried out under the strategy.

### **c. Paraguay 2020: Let's face together the educational challenge (CARE, 1996)**

The document is defined as a management tool based on the work of the Strategic Dialogue Group, with contributions from different social groups and with technical support of the Harvard Institute of International Development (HIID). The main priorities of the Reform and the specific actions that correspond to each of these priorities are presented in the document. The document includes the logical framework to examine the goals, objectives, results and activities (vertical logic) and the correspondence between goals, objectives, results and activities (horizontal logic) and the correspondence among tasks, verifiable indicators, means of verification and important assumptions.

## **2. National regulatory framework**

The National Constitution, promulgated in 1992, in the first stage of democratic transition and the Education Act of 1998 prepared by the Advisory Board of the Education Reform (CARE) constitute the normative basis of the Paraguayan educational policy in force until the present. There are also other laws that reference should be made: the Code on Children and Adolescents and the Educator Statute Act currently in force.

### **a. The National Constitution of Paraguay**

Articles 73 to 80 of the National Constitution of Paraguay refer to the general legal framework in which the Paraguayan educational policy is based.

Article 73 states that everyone has the right to comprehensive and permanent education and that the purpose of education is the full development of the human personality and the promotion of freedom and peace, social justice, solidarity, cooperation and integration of peoples, respect for human rights and democratic principles; the affirmation of commitment to country, cultural identity, intellectual, moral and civic education, and the elimination of

discriminatory educational content. Also, this article states that the eradication of illiteracy and job training are permanent objectives of the education system.

Article 74 refers to the right to learn and equal opportunities for access to the benefits of humanistic culture, science and technology. Freedom to teach without any requirement besides the appropriateness and ethical integrity is also guaranteed.

Article 75 states that education is the responsibility of society and in particular lies in the family, the municipality and the state. Further, the State shall promote programs and provision of nutritional supplement useful for low-income students.

Article 76 indicates State requirements. This article refers to the compulsory and free basic education. In addition, the State shall promotes, technical, agricultural, industrial and higher education.

Article 77 refers to education in the mother tongue, affirming that in the early stages of schooling education it will be made in the official mother tongue of the child.

The following items refer to the technical education (Article 78), universities and colleges (Article 79) and funds for scholarships and grants (Article 80). It is also remarkable in Article 85 which states that resources for education in the General Budget of the Nation shall not be less than twenty percent of the total allocated to the central government, excluding loans and grants.

## **b. The Education Act**

In 1998 the General Education Law (No. 1264) was enacted. This law gives education a priority place to consolidate democracy, reduce poverty and marginalization and open new opportunities for everyone in the country. The law explicitly ensures equal opportunity to access the benefits of culture and education and eliminates any obstacle to work in teaching. Furthermore it filled an existing legal gap and provided a basis for the formulation of state policy in the field of education.

The 1264 Act refers to the general principles of education, general education system (preschool, primary, secondary, secondary vocational, higher, postgraduate, non-formal, reflected education, remote, public and private), special regime education (art education, music, dance, languages), the modalities of education, organization and administration of the national education system, the school system, members of the educational community, educational institutions, financing of education and transitional and supplementary provisions.

Article 9 of the Education Act states that the purposes of national education are the following:

a) the full development of the personality of the learner in all its dimensions, with the harmonious growth of the physical development, emotional maturity, the free and active social integration

- b) Improving the quality of education;
- c) Training in the domain of the two official languages;
- d) Knowledge, preservation and promotion of cultural, linguistic and spiritual heritage of the national community;
- e) The acquisition of scientific, technical, humanistic, historical, aesthetic knowledge and intellectual habits;
- f) The job training and artistic creativity;
- g) Scientific and technological research;
- h) The preparation to participate in the social, political and cultural life, as a reflexive and creator actor in the context of a democratic, free, and supportive society;
- i) Training in respect of fundamental rights and the exercise of tolerance and freedom;
- j) The training of technicians and professionals in various fields of human endeavor with the help of science, arts and technology; and,
- k) Training for environmental protection, wealth and natural beauty and heritage of the nation.

The statements of the Constitution and the Education Act are realized through National Plans. The National Plan 2024 is currently in force.

### **c. The Code of Children and Adolescents**

The Code of Children and Adolescents (Act 1680/01) enacted in 2001 included in Article 20 the right to education and argues that children and adolescents have the right to an education that ensures its full and harmonious development, and to prepare them for citizenship.

Article 21 refers to the educational system and guarantees the right of a child or adolescent to be respected by their teachers, the right to organize and participate in student organizations, the promotion and dissemination of their rights, access to free public schools and respect for their dignity. Article 22 refers to the educational rights of children with special educational needs, in order to avoid discrimination or social isolation.

### **d. The Teachers Statute Law**

The educator Law enacted in September 2001 and its regulations refer to the continuous training of teachers, the structure, the exercise of the teaching profession, income, promotion, duration and permanence in the career, enrollment, maternity leave and school child care, family bonus, abandonment of position, the regime relating services that

includes rights and obligations, incompatibilities for the exercise of the profession, educators prohibitions, participation and retirement.

### **3. International framework of educational policies**

The Paraguayan State has participated and signed agreements in the field of education. Those agreements are commitments that should be translated into action and join the national education policy.

Because of its importance and scope are included: the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Education for All (EPT) and the 2021 Education Goals.

#### **a. In the Universal Declaration of Human Rights**

**The Article 26 of the Universal Declaration of Human Rights provides as follows:**

4. Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available; access to higher education shall be the same for everyone on the basis of merit.
5. Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms; promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial or religious groups, and will promote the development of activities of the United Nations for the maintenance of peace.
6. Parents will have prior right to choose the kind of education that their children shall be given.

#### **b. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**

Article 13 of Part III of the ICESCR establishes the following principles regarding education:

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all individuals to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups and to promote the activities of the United Nations for the maintenance of peace.

2. The States Parties to the present Covenant recognize that, in order to achieve the full exercise of this right:

- a) Primary education shall be compulsory and available free to all;

b) Secondary education in its different forms, including technical and vocational secondary education, shall be made generally available and accessible to all by every appropriate means, in particular by the progressive introduction of free education;

c) Higher education shall be made equally accessible to all on the basis of individual capacity, by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;

d) Shall be encouraged or intensified as far as possible, the fundamental education for those who have not received or completed the whole period of their primary education;

e) The development of the school system at all levels of education should be actively pursued, as well as an adequate system of scholarships, and continuous improvement of the material conditions of teaching staff.

3. The States Parties to the present Covenant undertake to respect the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to choose for their children schools other than those established by the public authorities, as long as they conform to the minimum standards laid down or approved by the State on education matter, and to make their children or wards receive religious or moral education in accordance with their own convictions.

4. Nothing in this article shall be interpreted as a restriction on the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions, provided that the principles set out in paragraph 1 are in compliance and that the education given in such institutions meets the minimum standards prescribed by the State.

### **c. Education for All (UNESCO)**

In 2000, 164 governments (including the Paraguayan) and partner organizations committed themselves to increase until 2015, the educational opportunities offered to children, youth and adults. Participants at the World Education Forum in Dakar (Senegal) endorsed a vision of education, rooted in human rights, and reiterated the importance of learning at all stages of life, emphasizing need to take special measures to bring education to the poor, vulnerable and disadvantaged social groups (UNESCO, 2008). On this occasion six goals that must be achieved in 2015 were established:

Goal 1 Expanding and improving comprehensive early childhood, especially for the most vulnerable and disadvantaged children.

Goal 2 Ensuring that by 2015 all children, particularly those in difficult situations, access to free and compulsory primary education of good quality and complete it.

Goal 3 Ensure that the learning needs of all young people and adults are met through equitable access to appropriate learning and skills programs for an active life.

Goal 4 Increase by 2015 the number of adult literacy by 50%, particularly women, and guarantee equitable access to basic education and continuing education to all adults.

Goal 5 Remove the gender disparities in primary and secondary education by 2005 and achieving gender equality in education by 2015, ensuring girls' full and equal access to a quality basic education as well as good performance.

Goal 6 Improve the qualitative aspects of education, ensuring the highest standards to achieve recognized and measurable learning, especially in reading, writing, numeracy and essential life skills.

#### **4. The Advisory Board of the Education Reform (CARE) and the National Council for Education and Culture (CONEC)**

The Advisory Board of the Education Reform (CARE) constitutes in the early nineties as a consultative body of the Ministry of Education and Culture<sup>3</sup> and remained until 1998 when the Education Act established the National Council for Education and Culture (CONEC).

According to Rivarola, this agency showed signs of credibility and security to education reform: “Its quick legitimacy and decisive influence that since then acquired in guiding educational reform was the result of the convergence of several factors. On the one hand, the pluralism criteria used in its formation and the high public consideration of its components; secondly, consistency, comprehensiveness and equidistance printed in their analysis and Reform Proposals ... and finally the intransigent position of denunciation and rejection of the frequent attempts of partisanship of the Ministry of Education and Culture” (p. 17).

The CARE was responsible for the preparation of various documents used as conceptual basis and planning of the reform (mentioned above) and the formulation of the Education Act.

The CONEC, which, as mentioned, comes with the Education Act, replaces CARE. Between Article 92 and 102 of the Act, the structure, roles and responsibilities of CONEC are established. The most relevant articles are:

Article 92 - The National Council of Education and Culture is responsible for proposing the national cultural policies, the reform of the national education system and monitor its implementation in the diversity of its elements and concerning aspects.

Article 95 - The National Council of Education and Culture will have as main objectives:

- a) Participate in the formulation of national cultural and educational policy, in consultation with the Minister of Education and Culture and formally presenting their proposals;
- b) Cooperate in its implementation in the short, medium and long term;
- c) Contribute to the coordination between the different sectors and levels of the various administrative bodies, dealing with education and culture; and,

---

<sup>3</sup> The Ministry of Education was called Ministry of Education and Cult until the Education Act of 1998, which changed its name to the Ministry of Education and Culture.



d) Periodically evaluate and report to the Executive and the Legislative Branch on the status and development of the national education system, through the appropriate channels.

Article 96 -. The main functions of the National Council for Education and Culture are:

- a) Advice as it pertains to the implementation of educational and cultural policy;
- b) Propose to the Minister of Education and Culture actions and means that help to correct the faults of the system, to solve problems, and develop and improve education throughout the country;
- c) Develop and update the diagnostic of the general situation of education and culture;
- d) Accompany the permanent updating of education;
- e) Rule on the development of higher education institutions; and,
- f) Advise on the formulation of national policy on scientific and technological research, in coordination with relevant agencies.

Article 98 -. The Minister of Education and Culture is automatically a member of this Council and presides over the time spent in the exercise of its functions in the Ministry.

The CONEC remains in effect through several governments, political change and a significant number of ministers of the MEC. However, its influence has declined in recent years and production has been much lower in terms of reports and documents, from its initial stage.

According to a former member of CARE and CONEC that was interviewed, this loss of the CONEC role is due, on the one hand that the body begins to occupy their attention to higher education, particularly universities, to the detriment of basic education. A major concern of CONEC has been the discussion of a new law on higher education. Moreover there are some fissures in the Council due to personal differences and divergences among its members, a fact that was then deepened after the change of some of its members in 2008.

## **5. MEC Agreement with Harvard University (HIID) and the formation of the Strategic Dialogue Group**

At the beginning of the reform, an interesting fact was the role that the Paraguayan Centre for Sociological Studies (CPES) had, a private institution dedicated to social research, with national and international reputation, and the Institute of International Development at Harvard University (HIID). Both institutions undertook a diagnosis of the educational situation of Paraguay in the early nineties at the request of MEC and developed a policies proposal aimed at initiating the Reform.

From this, the MEC with HIID established a cooperation agreement aimed at the promotion of the change process of the education system and contribute to the preparation of a strategic plan for education reform” (Rivarola, 2000).

Rivarola (2000) notes that the Strategic Dialogue Group became operational with the coordination of HIID, MEC, and CARE. This initiative involved the formation of a group composed of MEC directors, members of CARE and Policy Analysis Unit. The Group received reports prepared on different educational areas, analyzed them and identified policy options and programs. They also evaluated ongoing actions and the progress of the national education system (Rivarola, 2000).

According to one interviewee, the Strategic Dialogue Group, tried to incorporate at ministerial level a space, first of objectification of diagnoses and secondly in introducing a critical task.

## **6. Actions developed in the framework of the reform: the improvement and strengthening programs of early childhood, primary, secondary and adult and youth education**

One of the features of the Paraguayan educational reform, both in the nineties and the first decade of 2000 was the implementation of educational programs for initial, elementary and secondary levels, through grant funding and loans from the Inter-American Development Bank (IDB) and the World Bank. The BID worked with MEC mainly on programs for preschool, beginners, and primary and World Bank in programs for secondary school (secondary education). In addition, all programs were aimed at improving the management of the education system and develop statistics components and national evaluation systems.

Each program had its characteristics, dynamics and individual results, so that they cannot be analyzed in a uniform way. Some shared characteristics, in particular, for the first programs was the creation of a project coordination unit (PCU) operating with considerable autonomy and independence of the MEC and responding more directly to the highest authorities of the ministry (ministers and vice ministers) with little connection with MEC directions. The PCU had more qualified staff (within national parameters) and better paid, but with a consultancy system (they were not officials) and programs had resources (from loans or not refundable funds) and an administrative system that allowed the implementation of foreseen components and activities, in comparison with the MEC that should operate in difficult conditions, with a less efficient structure and responding to the administrative processes of the state. This situation changed and in the programs initiated in 2000 it was sought to overcome these parallel structures and install the program components in the directions of the MEC, generating internal transformations but with difficulties in setting up teams and managing activities of the programs compared with the conventional demands faced by the MEC.

According to an international specialist interviewed, in terms of objectives, target areas and methodologies, some of these programs have been or are borrowed from experiences in other countries in the region, for example, the Escuela Viva program incorporates some

elements of other programs that were being developed in Latin America as the P900 (Chile) and New School (Colombia), but also based on national experiences, such as the Active School. As one interviewee said:

*... they came wrapped in a large international legitimacy, which in turn was warranted with the financial support of major funding institutions of education. But even so they are programs that were widely discussed internationally and in our country ... because this must be compared with its own critical capacity.*

A program model with different nuances was promoted by the Spanish Agency for International Cooperation for Development (AECID) in the area of education for youth and adults (EPJA). In this context the PRODEPA program was created, it lasted twelve years, achieving continuity and stability with a model of Paraguayan - Spanish co-management, despite domestic political changes and the administrations of MEC and finally it was taken over by MEC and its action lines incorporated into the national budget. Below is a summary of the major developed programs in the two decades:

#### **a. Nineties**

##### **Improvement Program of Primary Education (1994-2000)**

This program aimed to improve the quality of preschool and primary education, increasing internal efficiency and optimizing the use of resources allocated to its financing. It was funded through a loan from the IDB with national counterpart.

##### **Strengthening Program of Bilingual Education (1998-2002)**

Implemented to strengthen bilingual education in the context of educational reform, with important achievements in the training of specialized human resources in this area, as well as studies and research that will allow to meet the technical demands, which are necessary to implement bilingual education in the country. This program was implemented in the period 1998-2002 through a technical cooperation grant from the IDB. Its aim was to improve and strengthen the implementation of the bilingual education plan for the Guaraní-speaking mode at Basic Education School.

##### **Improvement Program of the Quality of Secondary Education (MECES) (1996 - 2000)**

The Ministry of Education and Culture (MEC) has implemented the Improvement Project of the Quality of Secondary Education (MECES) between 1996 and 2000. During those years, MECES has taken action in the fields of human resources, materials and infrastructure in grades 7, 8 and 9 of the Basic School Education (BSE). The Operating Manual (1995) detailed project objectives, components and subcomponents.

MECES was developed by the MEC with funding from both the Ministry of Education and Culture's (MEC) as a loan from the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD). The program was structured into five components, which in turn are composed of subcomponents. MECES components were: a) institutional strengthening of the MEC, b) Provision of texts, instructional materials and curriculum support; c) Human

Resource Development, d) Physical Infrastructure and e) Pilot Program for Basic School Innovations (PIE)

## **b. Year 2000 onwards**

### **Strengthening Program of the Educational Reform in Basic School Education: Escuela Viva Program "Hekokatúva" (2001 – 2007)**

The program received funding through an IDB loan. The overall aim was to improve the quality and equity of Paraguayan BSE, thus contributing to poverty reduction and social and economic development. The specific objectives were: a) To improve teaching and school management of first and second cycle processes; d) Reduce inequality in the education system; c) Improve access to third cycle of basic education; d) promote the participation of parents in the school through the ACEs; e) Improve the quality of the initial training of teachers f) Strengthen the management of MEC.

The components of the program were: interventions in primary schools, improving the initial training of teachers, infrastructure and equipment for the expansion of the Third Basic Cycle and strategic support to the actions of the MEC.

Assessments show an improvement in retention rates and grade repetition in all the schools that participated in the program. The comparison between the data of 2000 and 2004 indicates that the retention rate in rural schools (an increase of 3%) and in urban schools (increased by 11.7) improved. At the same time, the repetition rate decreased in rural schools (from 16% to 7%) and in urban schools (12.5% to 6.3%).

Regarding the impact of the program on educational quality, a study comparing the results of achievement tests in 2000 and 2004 for rural schools that have been participating in the Escuela Viva Program for 3 years or more, with average results for schools in the country, indicating increases in students from schools intervened by the program and suggest a positive effect in schools audited by the program. In communication, students in 3rd and 6th grade in the Escuela Viva Program improved between 4% and 5% their scores while their counterparts in the national sample improved less than 2%.

The program supported 91 indigenous schools (30% of indigenous schools in the country) and about 2000 students from eight ethnic groups. In these schools the native language was incorporated into the educational process, indigenous teachers received training, curriculum was adjusted according to the characteristics of the ethnic group, and progress has been made in defining the general guidelines of the indigenous teacher profile.

The teacher training component had the following results: 31 Teacher Training Institutes (IFDs) have implemented improvement projects and all official IFD have adopted self-assessment practices that have resulted in adjustments to the management of their institutions. Additionally, graduates of the IFDs show a slight improvement in their levels of learning as measured by the SNEPE.

### **Education Reform Program of Secondary Education (2003 – 2008)**

The overall program was to improve the management and effectiveness of the system and the educational outcomes and equal opportunities to the level of secondary education. It was funded through a World Bank loan.

The specific objectives were: a) To increase the coverage and quality of secondary education to increase the supply of skilled manpower; b) improve the quality and efficiency of secondary education; c) increase the capacity for decision-making based on information from MEC d) promote decentralized participation of the educational community.

The program had two phases of three years each. The lines of action of Phase 1 were:

a) Strengthen the system of existing staff and establish recruitment mechanisms more efficient and transparent at all levels; b) Integrate and strengthen the Departmental Boards of Education and the Departmental Units for Statistics; c) Design and implement social media strategies to raise awareness of the issues of the reform; d) Design and implement leadership and teacher training components; e) Designing texts in line with the new curriculum at the intermediate level, and establishing and evaluating learning resource centers and scientific laboratories. f) Design and consider establishing Institutional Education Plans (IEPs) and Socio-Productive Projects related, including the role of the Cooperating School Associations (ACEs) in the design and implementation of these instruments; g) Using micro planning to optimize the use of available space and identify the key areas to the location of the scholarship recipients and alternative secondary education programs; h) Test and evaluate grant programs and establish a mechanism to ensure their sustainability i) Test and evaluate alternative models of media education and build prototype schools.

For Phase 2, the following lines of action were established:

a) Implement the new personnel management system; b) support the decentralization process through continuous strengthening of the agents at the departmental level; c) completion of teacher training activities; d) extend the provision of learning materials, resource centers and laboratories; e) encourage the implementation of IEPs and socio-productive projects; f) expanding scholarship and alternative programs of Middle Education and complete the construction of additional prototype schools.

### **Basic Bilingual Education Program of Youth and Adults PRODEPA-KO'E PYAHU (2000 – 2012)**

PRODEPA is one of the literacy and basic education for youth and adults program that the Spanish Agency for International Cooperation for Development (AECID) has supported in Latin America, and has its origin at the *Second Summit of Heads of State and Government* held in Madrid in 1992.

The action line adopted by AECID was to promote PAEBA programs in several countries in the region. Paraguay requested the implementation of a PAEBA in 1997 and its

implementation engages in the *Third Hispano-Paraguayan Joint Commission for Scientific, Cultural, and Technical cooperation*, held in Asuncion in June 1999.

PAEBA in Paraguay had strategies that differentiates it from other experiences. In accordance with the Ministry of Education and Culture of Paraguay (MEC) it was renamed PRODEPA and with technical assistance from the Ministry of Education, Culture and Sports of Spain, the project has been developed and implemented with the new name in its two phases (and an intermediate, transitional) with the support of AECID, and other actors that subsequently joined from the Spanish cooperation. Implementation of the program was conducted by a co-direction integrated by a co-director of Paraguay, office held by the Director General for Continuing Education and a person of Spanish Cooperation, specialist assigned by the Ministry of Education, Culture and Sports of Spain.

PRODEPA, implemented between 2002 and 2012, was divided into Phase 1 (2002-2006), Transition Phase (2006-2007) and Phase 2 (2008-2012). While the general objectives are common, there were changes in the specific objectives and results.

PRODEPA has achieved a continuity beyond the changes that have occurred in the management of the State and the Ministry of Education and Culture. Below is presented a review of the objectives and results formulated for each of these stages of the Program.

### **Phase 1**

The overall aim was to improve the educational level of Paraguayan citizens age 15 who have not had access or have not completed basic school education, that reach to 1,398,569, which will be achieved by a reinforcement of the adult education system.

The specific objective was the creation and operation of a new management structure appropriate for the Bilingual General Basic Education of people over 15 who have not had access or have not completed basic education and developed and applied a self-education model, having formed 185,000 within five years, 60% female and 40% male.

### **Transition Phase**

The proposed overall objective was to improve the educational level of Paraguayans older than 15 years who have not had access or have not completed basic education, and those who wish to pursue middle studies and professional training in view to improve their labor insertion ability. To achieve this objective qualitative and quantitative extension of PRODEPA Ko'e Pyahu in Basic and Middle Education was proposed.

### **Phase 2**

The general objective of the second phase was to contribute to the improvement of the coverage and quality of the Public Education System in Paraguay through the creation of an integrated system of education for youth and adults, able to serve to Paraguayans in the basic and middle stages of education and professional training, with special attention to groups particularly vulnerable.

## **7. Bilingual education: a leading pedagogical proposals of the Education Reform**

In Paraguay a high percentage of the population is bilingual Guarani - Castilian or monolingual Guarani. According to the 2002 National Census, the language usually spoken by most at home is Guaraní (59%) and over 90% use Guarani and Castilian. Hence, the authors agree to define Paraguay as a bilingual nation. Despite this, and as occurred in other countries, Paraguay has been having a Castilianization language policy, mainly conveyed by the educational system during the colonial period and even after the independence and extended almost until today.

In the last 30 years there have been educational experiences that incorporate Guarani to the official curriculum. Thus Guarani is introduced as a subject in all institutions of the country in the context of educational reform in 1973 (Cadogan, 1996). Another experience was the initiated in 1978 when the Ministry of Education and Culture (MEC) implemented a pilot bilingual education program in some schools in the country.

Since 1994, together with the beginning of the curriculum reform in first grade, the Bilingual Education Program (BEP) starts its implementation. Current bilingual education is understood as “a planned process of instruction in two languages” (MEC, 2000: 6), which means that bilingual education is not limited to the teaching of the two official languages (taught languages) but involves the use of both languages as vehicles for teaching other areas of knowledge (teaching language). The first language (L1) is defined as the one in which the child has greater oral proficiency at school entry, while the second language (L2) is that which has reduced competition (MEC, 2000).

In this program two modalities were implemented: For Guarani speakers (MGH) and for Spanish speaking (MHH). The modality for Guarani speakers parts from the National Bilingual Education Plan that was initially implemented in 118 schools, from nine departments (reaching approximately 500 schools in the late nineties). In the design of Castilian speaker program, the use of Guarani as a language to teach and as language of instruction is contemplated from the fourth grade. These contents include only some didactic units of the subjects which do not correspond to communication.

An investigation on bilingualism in the context of educational reform (CPES, 1998) analyzed the representations of different actors in the educational community about the teaching of Guarani. The study indicates that in rural areas one of the reasons cited for the acceptance of the program is that the Guaraní modality speaker answered sociolinguistic community features. School education in Guarani is perceived as a need for teachers, directors and officers of MEC.

In urban areas a greater resistance to the Guarani speaker mode is perceived, and that because bilingual education is primarily associated with Guarani speakers and the importance of Spanish speakers to learn Guarani is not seen as a privileged communication resource with people from different sectors of the population and as a mean of social integration and access to central aspects of culture.

A common feature in rural and urban areas, causing concern and rejection in mothers, fathers and teachers, is the exceptional situation that involves being in a school with the Guaraní speaker mode. Parents feel that their children are receiving a different education than students attending another school, and this places them at a disadvantaged position. Especially in view of the academic future of their children. This led the authors to question the procedure to be followed in the selection of schools to implement the program. The little participation of parents and teachers in decision making about the program influenced that they do not understand its importance and see it as an imposition. According to opinions given by the parents, they were informed but lacked a process of awareness and dialogue so that they take ownership of the objectives and methodology of bilingual education.

Teachers, principals, and parents perceive a change in students from the implementation of the curriculum in Guaraní in contexts where the language is predominantly used. According to the interviewees, the use of Guaraní as a language of instruction and subject area taught have profound effects on cognitive and socio - emotional development of the child. This would result in improved academic performance.

The development of language, the ability to read and interpret a text is enhanced from the use of Guaraní in the classroom. This was pointed out by teachers in different schools. Perceptions of teachers, as well as views of the same students in different schools studied, agree on a number of achievements among the children in terms of their ability of expression and participation. Furthermore they expressed that children are comfortable in school. According to teachers, principals and supervisors, children are less shy and feel more confident, feel less fear of the authorities of the school, communicate more fluently, with both teachers and peers and have a more active and participatory behavior.

This research also showed that:

- a) there is a narrow view on bilingual education. Most actors merely limits it to the teaching of language and isolates it from the sociocultural context in which it develops. The inclusion of cultural aspects is what allows the reaffirmation of the child in its social context.
- b) Strong views have been found about the fragility of public policies in terms of their sustainability, perhaps influenced by the overall context of the country in the period in which the study was conducted and insecurity about the future of the measure taken by the government of the time. There is little clarity and even fear in terms of duration and continuity of bilingual education.
- c) While implementation of the Program allowed the education community to understand the importance of teaching Guaraní at first and second cycle, respondents are not sure that it will progress towards higher grades and how will it continue.
- d) the procedure used for the selection of schools with MGH is seen as arbitrary, especially in urban areas where the actors express that the modality should be applied only in rural areas.



e) A constant complaint of teachers, principals and local authorities regarding the program is that of support and further training. Their claim reflects the need of teachers and principals to have more technical inputs that lead to develop their work efficiently. The issue of training is repeatedly mentioned as a fundamental requirement for the proper functioning of the program.

f) The absence of appropriate teaching materials in Guarani is one of the difficulties raised constantly by teachers.

g) While teachers, principals and supervisors have some basic concepts about language learning, there is apparently no understanding regarding the appropriate methodology for teaching them. This can be stated considering that respondents state that there are no major differences between the teaching of one or another language.

h) In general, both teachers, principals and parents value the teaching of Guarani and see as positive the goal of achieving bilingual children. However, there is little clarity about the importance of education in L1 as a basis for L2 learning, expressed at the time of the investigation.

Despite the positive results of the evaluations, the mode Guarani Speaker did not have the necessary support and in general, bilingual education and literacy in the Guarani language, although it remained in the curriculum, did not continue as a priority line in education policy. Currently there is a Languages Act (enacted in 2010) and a National Secretariat of Linguistic Policy, however, this has not yet resulted in new ideas and teaching strategies for literacy in Guarani and other languages.

## **8. Teacher organizations: interference to the Education Reform?**

As noted above, teachers, as public officials, could not organize. However, with the democratic transition, conditions for the union were given. As Núñez (2002) states, unionization was possible when repealed the prohibition that public officials had. The fundamental basis for the emergence of the guilds of educators is given by the provisions of the 1992 Constitution, which guarantees freedom of association by establishing (Article 42) that “everyone is free to join or unionize for lawful purposes” and no one is compelled to belong to a particular association. The form of professional associations shall be regulated by law. The labor rights of public servants are raised in the following terms: “Public officials and employees enjoy the rights established by this Constitution in the section of labor rights, a uniform framework for different careers within the limits by the law and safeguard of acquired rights” (Article 102), with which they may, therefore, benefit from the provisions of the constitutional provision (Article 42 thereof already mentioned) (Becker and Aquino, 2009).

Becker and Aquino (2009) note that teacher union leadership takes place mainly in three organizations: The Federation of Educators of Paraguay (FEP), the Organization of

Education Workers of Paraguay (OTEP) and the National Union of Educators (UNE). These guilds are distinguished by their number of partners, convening capacity, mobilization, territorial scope and political weight. To these organizations other national and regional have to be added.

The Federation of Educators of Paraguay (FEP) was born in 1962, fully under dictatorial consolidation, defeat of the armed struggle in Paraguay, imposition the Cold War and the start of the "Alliance for Progress" program. The Organization of Education Workers of Paraguay-National Union (OTEP-SN) arises in the mid-'80s, the final phase of the dictatorship, characterized by a struggle against dictatorship that was beginning to assert itself internally and by an increasing international isolation of the Paraguayan regime. The National Union of Educators (UNE) emerged in 1992 after the fall of dictator, year of promulgation of the new Constitution and the beginning of education reform (Becker and Aquino, 2009).

According to Becker and Aquino (2009), unions have been successful in terms of their sectoral demands linked primarily to salary issues. However, their contribution has been limited regarding central educational aspects of educational reform. It can be noted a tension between sectors responsible for education policies, MEC and especially the CONEC, and guilds of educators.

The unions are criticized saying that in pursuing improvements in their working conditions, they threaten the achievement of educational goals. Thus, a report of the CONEC (2004), which makes a balance of the first decade of reform, states the following:

“The resistance of the unions to accept the ministerial provision of 200 days of school per year, has been an insurmountable obstacle until today for the Ministry of Education. Similarly, the adoption of the Teachers Statute Law , sanctioning rights that cannot be visibly satisfied clearly reflects, on the one hand, the increasing negotiation power that teachers have with the Parliament and also the absence of a clear realistic and objective line in terms of educational policy in certain branches of government. The latest calls for general strike, the latest in the exams period, is a clear indicator of the definitive incorporation of new confrontation modalities of the unions with the MEC. The alliance of these organizations with other social movements and its increasingly close relationship with political forces represented in Parliament, requires a radical change in the way the MEC and teachers unions have traditionally been associated” (p.49).

Moreover, the unions claim that teachers' organizations had no opportunity to participate in the discussion and definition of educational reform policies developed. In this sense, a referent of teacher unionism interviewee said:

*We said that that with such state of submission, obedience, and existing verticality it was not possible that teachers were participants. They will be present but will not participate in education reform. This is far behind us, the professional participation, to this day is very absent. Teachers remain obedient, excessively obedient to develop whatever. (Interview with unionist).*

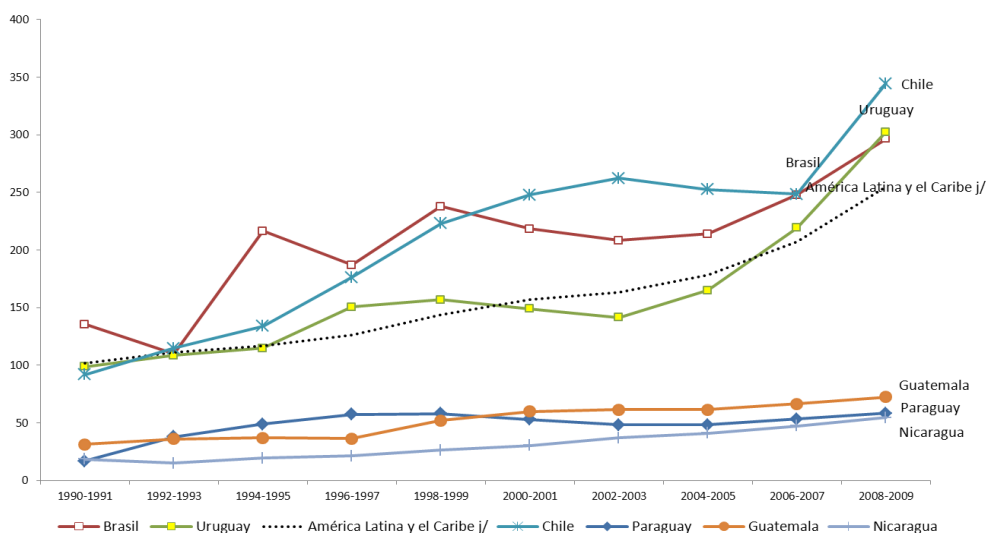
From the union point of view, the precarious situation of teachers has made trade unions dealing primarily of the corporate and economic and not of the professional. However, different respondents, including the union representative, recognized the gap in the field of pedagogical discussion and educational policy within organizations of educators.

## 9. Funding of education

The national education budget is determined by a legislative process. The Ministry of Finance is responsible for planning and monitoring the budget with the Ministry of Education. During the past six years, spending on education has increased.

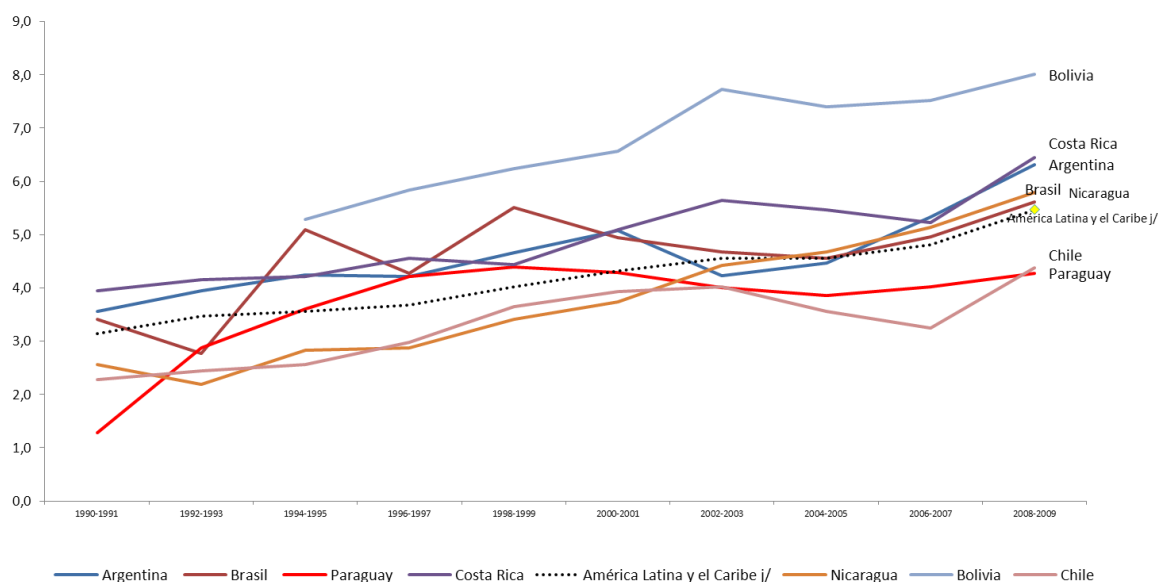
The little growth of public spending on education and slow management processes create difficulties in the implementation of projects aimed at improving infrastructure of school buildings and equipment with didactic materials and other inputs, such as school meals. The data indicate that Paraguay has a per capita expenditure in education considerably less than the Mercosur countries and the average for Latin America and the Caribbean. And the trend is that the gap increases. A similar incident happens to public expenditure on education as percentage of GDP.

**Figure 1 Evolution of Social Expenditure per capita on public education**



Source: CEPAL, Panorama Social 2010

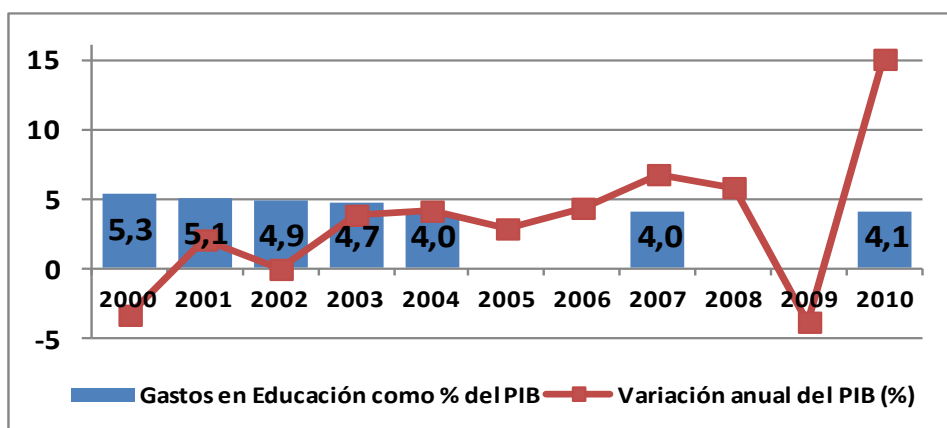
**Figure 2 Public expenditure on education as percentage of GDP**



Source: CEPAL, Panorama Social 2010

It can be noted that the overall investment in education in Paraguay is low, with a tendency to decrease, unlike other countries in the region. The analysis of public expenditure on education shows that in Paraguay there has been a decrease in the percentage of GDP allocated to the education sector, reaching 5.1% in 1999 declining to 4.1% in 2010 (Figure 3) . The reduction in expenditure on education relative to GDP percentage is recorded under a stage where GDP has grown significantly.

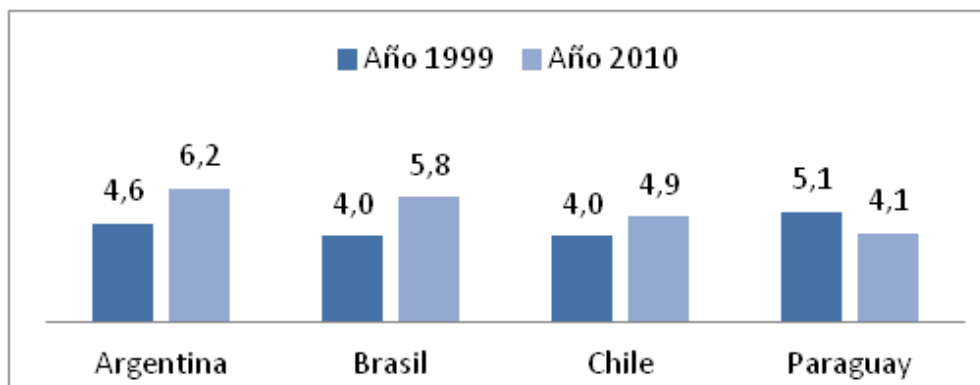
**Figure 3 Public Expenditures on Education as a Percentage of GDP and GDP growth, 2000-2010**



Source: Instituto Desarrollo and PREAL (2013) Informe de Progreso Educativo de Paraguay

The Paraguayan situation shows an opposite trend to what happens in other countries in the region, as Paraguay in 1999 had a higher public spending than Argentina, Brazil and Chile, and in 2010 is below all these countries (Figure 4).

**Figure 4: Total public expenditure on education as a percentage of GDP, 1999 and 2010**



Source: UNESCO (2012) Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo

## 10. Decentralization of the education system

From the 1992 Constitution the departmental governments are created and a number of regulations are established to promote the development of local governments. However, governors have few resources and capabilities to promote and implement policies in their departments. As Moliner says

“The decentralization process of the state as a whole has been weak, related, on the one hand, with weak public finances, associated with weak tax structure, and a widespread effect of tax evasion and avoidance, as well as the centralized political system” (Molinier, 2013).

In the educational field, the Education Act provides for the establishment of the Departmental Councils of Education with participation of the MEC and the governors, with the main objective to decentralize educational management, but according to those interviewed, these councils had little ability to develop programs and activities in their areas.

In short, the principles of New Public Management (NPM) and neoliberal policies, such as accountability, explicit standards, monitoring of results through assessments, decentralization, targeting, top - down strategies for the formulation and implementation of

policies, among others, have been in the speech, in a greater or lesser extent, of Paraguayan educational reform.

The completion of the Stroessner dictatorship and the distrust on the State has marked the beginning of the Paraguayan educational reform. The Paraguayan reform has much in common with other reforms in Latin America started in the 90s and several of the criticisms made in the region apply to the Paraguayan case. However, it is necessary to consider the particular characteristics of the Paraguayan history, especially as an immediate antecedent, the long dictatorship that culminated in 1989 that marked the educational system and in particular, teaching. Education was cause for concern and control by the government, given its importance as an ideological instrument of indoctrination. It was limited by internal controls, the propaganda aimed at legitimizing the regime and the fear of repression. It may be mentioned, among other things, the issue of partisanship of the education system that occurred during the dictatorship, which resulted, for example, in the compulsory affiliation to the Colorado Party of teachers to access positions in public institutions.

The educational reform of the 90s, which coincides with the start of Paraguay's democratic transition, meant in its beginnings, the opportunity to build an educational model for a democratic society.

In the field of practice, certain actions were taken consistent with these principles and others did not have much presence in the Reform. Among the aspects that were promoted, targeting processes can be cited, with a focus on certain sectors in conditions of greater exclusion, mounting parallel structures to the permanent plants ministries of education.

A remarkable fact in the beginning of the Paraguayan educational reform was the role played by the Advisory Board of the Education Reform (CARE) that gave legitimacy and helped to institutionalize educational policies. It is interesting the role played by centers of knowledge production (the CPES of Paraguay and HIID) in the diagnosis and recommendations for action and in the conformation of the Strategic Dialogue Group which sought to bring the discussion of policy with MEC management.

The Paraguayan reform implemented a series of programs aimed at different educational levels with grant funds and loans from the World Bank, IDB and other cooperation agencies (bilateral and multilateral). One feature of these programs was the creation of coordination units outside the MEC (at least in the first program) designed with the participation of national and international experts. It is interesting to note the emphasis on bilingual education and the incorporation of Guaraní in the acquisition of reading and writing.

Topics such as decentralization and privatization did not have major impacts on education policy, where economic and managerial conditions of local governments did not have the minimum requirements to assume roles of the central government in the educational field.

Moreover, it was not possible to build a good communication with teachers' organizations, who have not had active participation in the discussion and implementation of the various programs and developed projects.

Finally, the state budget did not accompany growth and the demands generated by the educational system, which was an important limit for the development of educational innovations.

#### **IV. POLITICAL ALTERNANCE, CRITICS TO EDUCATIONAL REFORM: A NEW EDUCATIONAL POLICY EMERGES?**

As noted above, several reports indicate progress but also debts in achieving the goals and challenges outlined in the educational reform. This was pointed out by studies prepared by national agencies (SNEPE, CONEC) and international agencies (UNESCO, UNDP, PREAL). According to the National Human Development Report (UNDP, 2008), "... there is a long way to go regarding the efficiency of the system at all levels" (p. 142). Retention indicators show asymmetries according to income, place of residence and primary language. The data indicate that in urban areas, from 100 children who entered in 1995, only 45 had completed their secondary education. In rural areas only 13 culminated. Moreover, national and international studies indicate that students of different cycles (primary school, secondary education) have not achieved the expected levels in key areas such as language and mathematics (UNESCO, 2008). In Paraguay, as in other countries of the region, levels of quality, equity and efficiency remained low and made little progress (PREAL, 2006; Instituto Desarrollo, PREAL, 2013).

According to authors, the results of educational reform have been a consequence of a number of factors, both linked to the socioeconomic conditions of the country and the absence of social development policies, as the pedagogical and management model of the education system. There have been changes in the social, economic and cultural context of the country posing new challenges to school: poverty, migration, child labor, rupture of family ties, the presence of new patterns of social behavior promoted by the mass media, changes on the labor market, among others. Sociocultural situations related to the complexity of the country which have been only partially addressed also persist (CONEC, 2007). According to others, teaching and school management proposals promoted by the reform have failed to settle in the practice of educational institutions. From this perspective, the teacher continues to use traditional teaching models (expository, passive, one-way) and management of the school system at the central level, in intermediate levels (supervisions), and the school management remains authoritarian, little participatory and focused on administrative aspects. It also identifies gaps in the curriculum and contents of textbooks (Alonso et al., 2000; Corvalán, 2008). According to Ortiz (2013, the educational reform of the 90s "was substantially conservative" (p. 98) because it diverted attention from the problems concerning social conditions of democratization, without which education plays a legitimating function of the system.

The political change in 2008 with the defeat of the Colorado Party, political alternation by elections (for the first time in Paraguay) and the assumption on the government of a figure associated with progressive trends in Latin America, is without doubt, a milestone in Paraguayan history and had its influence on education policy. The new administration came with a critical discourse of educational reform in the nineties. The new government drafted a plan which defined a set of principles and priorities for social policy and the MEC made an educational plan, Plan 2024.



## **1. Paraguay for All: Proposal for Socio-Economic Development with Equity, Equality and Universality (2010 – 2020)**

During the government of President Lugo a Plan setting out principles and priorities that should govern the principles of the social policy of the country was developed. The following are among the principles:

1. Governance: recognizes and claims that to achieve the objectives and meet the goals contained in this Policy, the agreement, coordination and mobilization of the three branches of government is necessary.
2. Universality: Each and every resident in the country has the right to access to social goods and services provided by the State. The poorest populations will have priority attention through actions targeting specific benefits. Given their increased vulnerability and exclusion, they shall be subject to processes of inclusion and affirmative action.
3. Equality: It recognizes that all people are equal in dignity and rights. Reaffirms the provisions of the Constitution of the Republic of Paraguay, which establishes equality of opportunity, which does not accept discrimination and that requires removing the obstacles that maintain or encourage discrimination.
4. Equity: Affirmative strategies will be adopted with the aim of achieving equality of opportunity in favor of the individuals, families, groups, and communities that are left behind, having different needs and require particular responses.
5. Social participation, shared responsibility and subsidiarity: pluralistic participation of the whole society will be promoted by instilling a democratic culture in the population and highlighting the political rights of all. Social participation seeks to ensure that the public offer is based on the real needs and priorities of the population, defined in a participatory manner and referred to in development plans.
6. Diversity: respect and promotion of diversity is promoted and it is recognized that the Paraguayan population is made up of different communities, ethnic groups, peoples and cultures. The contribution of the different cultures in the construction of national identity and coexistence is recognized, so that the right to free exercise and development of each and to the own language will be ensured.

The plan defines education as a public good and fundamental right of everyone: “... as such should benefit all citizens of the Republic without distinction, hence, is the fundamental responsibility of the State and of all Society. The state is the entity that guarantees the right to learn and equal opportunities in access to knowledge and the benefits of humanistic culture, art, science and technology without discrimination” (p. 38)

Within the Plan, flagship programs were established, including Paraguay Reads and Write Program: Literacy of young people and adults whose goal is to “meet the educational needs of young people and adults who have not learned to read and write, as a gateway to a process of learning throughout life and more active participation in society” (p. 113).

## **2. The National Education Plan 2024**

The 2024 Plan presents the current challenges in the Paraguayan education, including: globalization and contextualization of educational policies that ensure equal opportunities and inclusion of all people in a quality education; multilingualism and multiculturalism, considering the multicultural and multiethnic reality; scientific and technological education; citizenship education and active participation, the need to have a new profile for teachers and a new policy on teacher training and reform of higher education.

In the following chapter the Plan refers to the resources of the education system: the legal framework of education (Education Act) and the structure of the Paraguayan educational system. It also includes an assessment of Paraguayan education where the demographic - cultural context, economic and social context and the educational context are mentioned. Data concerning coverage, internal efficiency, quality of education, higher education, funding for education, decentralization and educational supervision are presented in this last point.

Subsequently, the plan expresses the vision and mission of the educational system and its guiding principles. As the vision to 2024, the paper aims to an education system that is “democratic, decentralized, participatory, open and intercultural, developing education as a public good and fundamental human right of all people throughout life” (p. 65). Finally has a structure of the Plan, including the overall objectives, strategic priorities, strategic objectives, strategic guidelines and actions; indicators and targets and assumptions for its realization.

The data available does not allow to analyze rigorously the ruptures and continuities that occurred both in the formulation of educational policy in relation to what had been worked in the framework of the reform of the '90s. It is even more difficult to characterize, both in aspects of management of the education system at different levels as in school practice. However, from the review of existing education plans in this period, it can be said that education policy has not changed significantly since the beginning of education reform. Both the 2020 Plan and the 2024 Plan (Effective) formulate goals, objectives and actions that do not differ significantly in their principles and their application methodologies.

## **3. Educational Goals 2021**

2021 Goals are a new international (regional) framework that has influenced the Paraguayan educational policies. The Organization of Ibero-American States (OEI) has had a growing presence in the country, particularly from the year 2007 and promoted the incorporation of the Millennium Goals into national education policies.

In 2008 the Ministers of Education of Hispanic countries adopted the commitment to prepare the proposal “Educational Goals 2021: the education we want for the generation of the Bicentennial”, which meant the development of goals, targets and mechanisms of regional assessment linked to national plans, and initiate a reflection process to provide a proposal for a structural and solidarity fund. The “Ibero-American Congress on Education

Goals 2021”, held in Buenos Aires in September 2010, is the culmination of meetings and discussions that went by adjusting the integration of the different countries in this regional project, based on the identification of specific traits that characterize each of them (SITEAL, 2010).

The “Educational Goals 2021: the education we want for the generation of the Bicentennial” project is an initiative launched by Ibero-American countries. The purpose is to improve the quality and equity in education to address poverty and inequality and promote social inclusion. Educational Goals 2021 have been raised on four levels: general goals, specific targets, indicators and achievement levels. In order to achieve the expected change in each of the specific targets, indicators have been established (38), expressing the view that will be used to assess progress on goals and achievement levels, which involves the application of the chosen indicator to the different specific goals and that express the objective which countries are expected to reach in 2021 (OEI, 2011). The Organization of Ibero-American States (OEI) is driving this initiative working closely with the ministries of education of the Ibero-American countries.

The General Goals are as follows:

- G 1: Strengthen and expand the participation of society in the educational activity
- G 2: Achieving educational equality and overcoming all forms of discrimination in education
- G 3: Increasing the supply of early childhood education and enhance its educational nature
- G 4: Achieve universal primary and lower secondary education and expanding access to higher education
- G 5: Improving the quality of education and the school curriculum
- G 6: Fostering the connection between education and employment through technical - professional education
- G 7: Provide education opportunities for all people to throughout life
- G 8: Strengthen the teaching profession
- G 9: Expand the Ibero-American Knowledge space and strengthen scientific research
- G 10: More and better investments
- G 11: Evaluate the performance of education systems and the project Educational Goals 2021

#### **4. Universality and free education**

According to Molinier (2013), between 2010 and 2012 there was progress on free educational services administered by the MEC with the promulgation of the Law of Free

Early Education and Media Education (2010) and an increase of the coverage of social protection programs, such as the universalization of the school supplies basket and school lunch program.

In 2010 the 4088 Act that establishes the compulsory and free early education and secondary education in public schools of official management, expanding the scope established in the General Law on Education (2008) was enacted. In the following year the Government issued a decree regulating the law.

As an example of the increase in social protection programs, the distribution of textbooks and teaching materials can be mentioned. The assignment of school supplies between 2007 and 2009 became available according to the proportion of poor people by department, according to data provided by the Directorate General of Educational Planning, Ministry of Education and Culture. From the year 2010 the baskets were delivered to all students enrolled in all levels and types of education at public institutions and besides schools with subsidy. This expansion in 2010 meant an increase of 239% in the number of benefited students who received school supplies in relation to 2007 (Elías, Vázquez and others, 2011).

Moreover, there were events and initiatives that generated discussion of education policies in this period: The Pedagogical Rector Framework (which consisted of a plan to address the issue of sex education in schools, finally repealed) which had a reaction against, especially in sectors linked to religious institutions, the Higher Education Act (being discussed in Congress, which involved a confrontation between members of CONEC and the Minister of Education) and the creation and implementation of the National Public Investment Fund and Development (FONACIDE) and the Fund for Excellence in Education and Research.

On the emergence of a new educational policy in Paraguay, it can be concluded that political change of 2008 brought new ideas and concepts for the formulation of social policies, these principles are opposed to the policy implemented in the nineties. There is an emphasis on concepts of universality, rights, state responsibility, inclusion and equity. However, these concepts have not been translated into concrete policies and actions, beyond some actions as the extension and universalization of social protection programs such as school supplies kits.

It may be argued that frequent changes in the administration of MEC and the removal of President Lugo, conspired with the development and consolidation of innovative actions in the sector. Finally, the results of the presidential elections of 2013 opened new questions about education policy, priorities and approaches. Therefore, there is no elements to support that a substantially different education policy to the educational reform has been proposed and implemented in the second analyzed decade.

## **V. TRENDS IN THE PARAGUAYAN EDUCATION SYSTEM: WHAT DOES DATA INDICATE?**

For the analysis of trends of educational indicators data from *EdStat*, World Bank website was obtained and processed, it has a wide range of educational indicators from the seventies onwards. These data come from official sources reported by each country, which is a reliable source of information.

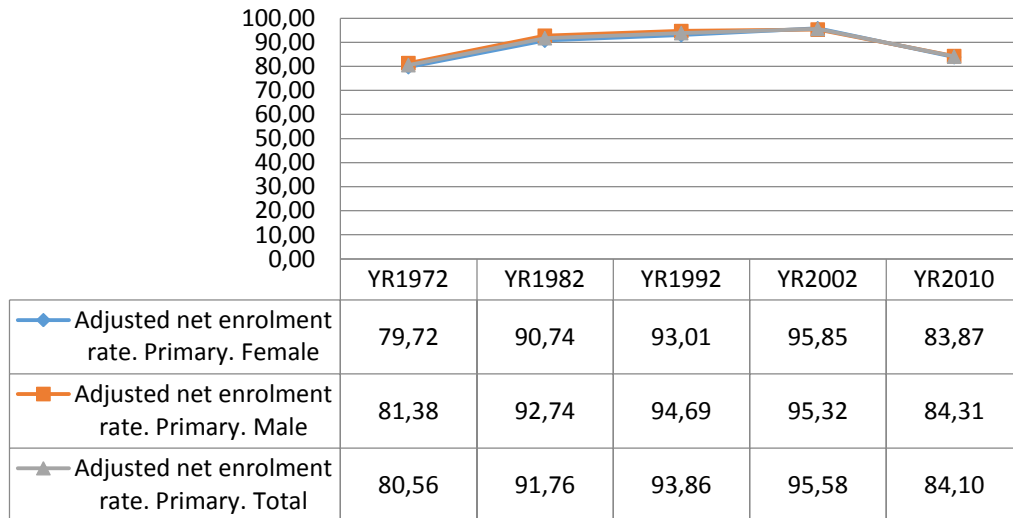
The temporal range used in this chapter is from 1970 to 2010. In some cases data of the 70 and 80 was not available, so the presented data is from the 90. This wide range allows to compare the situation of education prior to the Reform (during the Stroessner dictatorship) and during the two decades analyzed in a relevant set of indicators on enrollment and retention in school at different educational levels (primary, secondary and tertiary). Is also possible to analyze the trends in investment in education and the relationship between public and private education.

This section examines: enrollment in primary, secondary and tertiary education; continuity in school and grade repetition; literacy rates of young adults; investment in education and the relationship between public and private education. Some years have been chosen, trying to include a year per decade, opting for the year in which the largest amount of data was reported, which varies from one year to another.

### **1. Enrollment in primary, secondary and tertiary education**

In primary education high coverage for both women and men was observed. Since 1970 the net enrollment was 80% and it increased reaching more than 95% in the 2000s, but later a decrease is recorded to similar levels to the seventies (84%). This decrease continues to be striking and may reflect the existence of an important sector that is marginalized in the education system.

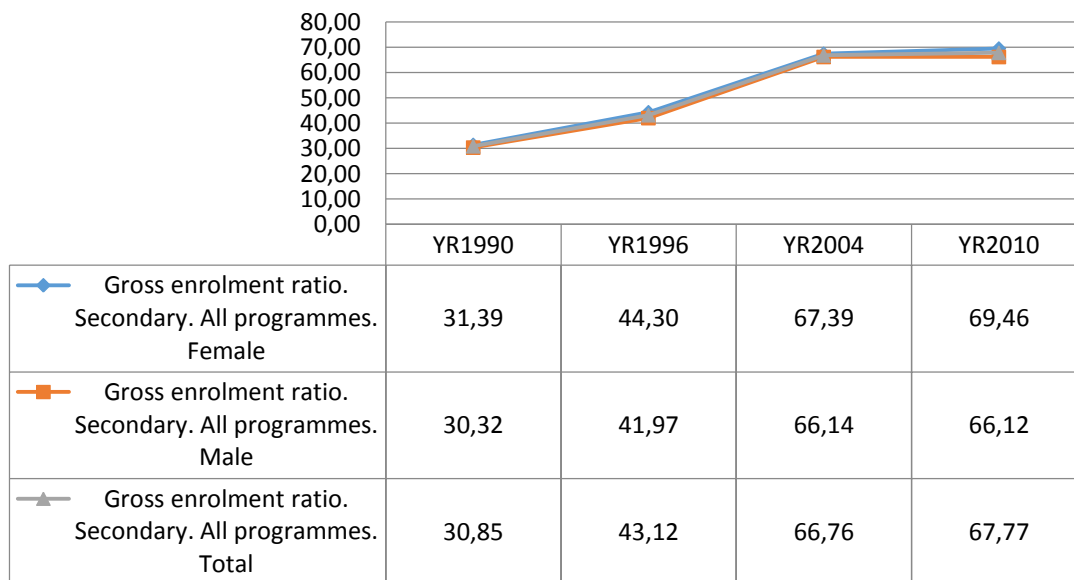
**Figure 5 Adjusted net enrollment rate**



Source: ED Stats World Bank

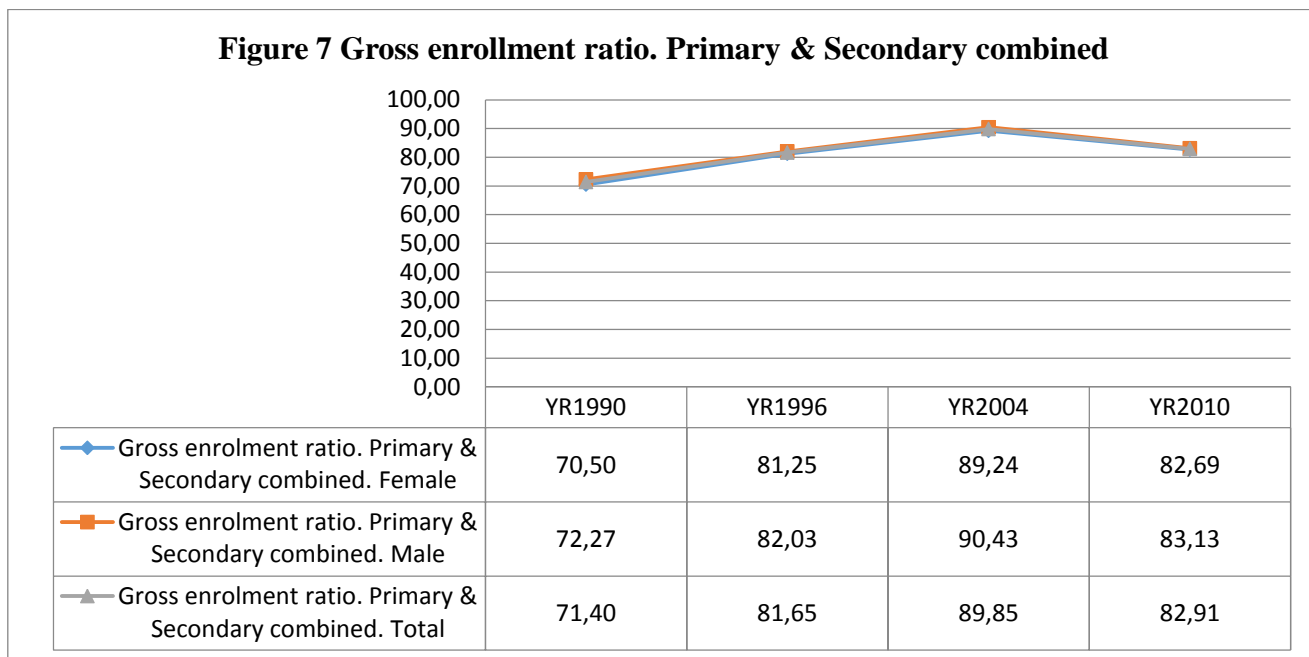
At the secondary level a clear and continuous enrollment growth is observed, having the biggest jump between the nineties and then little mobility between 2004 and 2010. No differences between women and men are observed. In this case we can affirm that one of the greatest achievements of the reform was the growth of enrollment in the third cycle of basic education (lower secondary) and secondary education (high school), from 31% in 1992 to 68% in 2010.

**Figure 6 Gross enrollment ratio. Secondary**



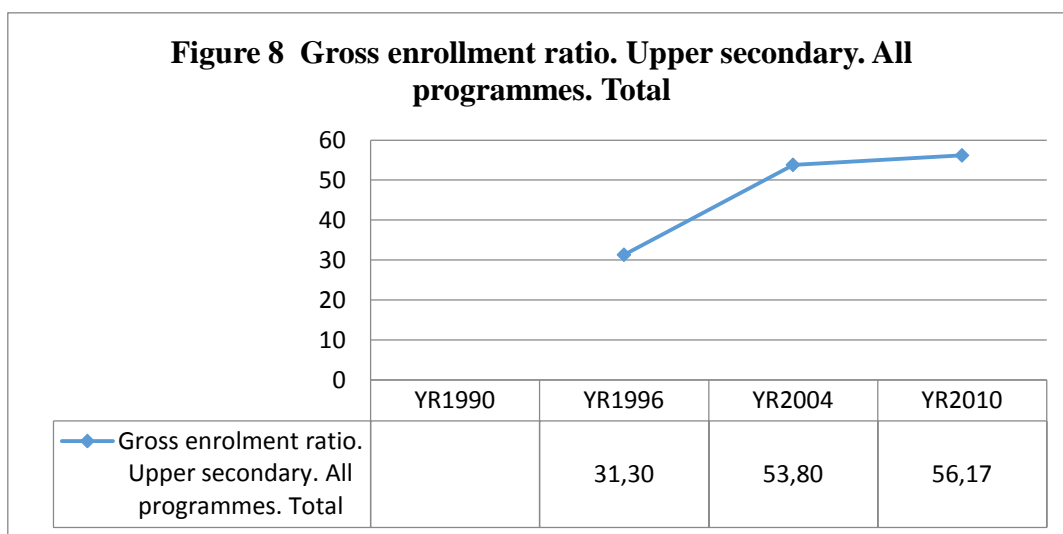
Source: ED Stats World Bank

When analyzing as a whole primary and secondary education, growth is steady but less pronounced, from 71% (1990) to 83% (2010). This partly explains the lack of enrollment growth in primary education.



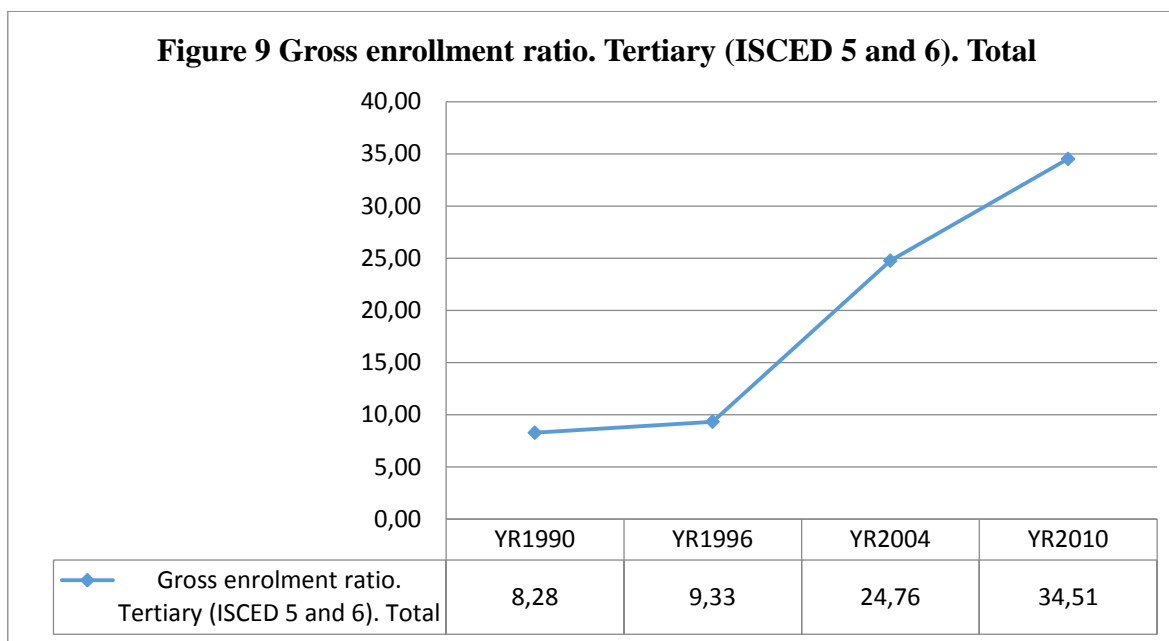
Source: ED Stats World Bank

The important difference between 1996 and 2000 is recorded in secondary education (high school), where gross enrollment passed from 31% to 56%.



Source: ED Stats World Bank

In proportion, enrollment in tertiary education tripled between 1996 and 2010, being probably one of the greatest achievements of the second decade of 2000, as growth was not much in the nineties. This would indicate the emphasis that has been placed in tertiary education.

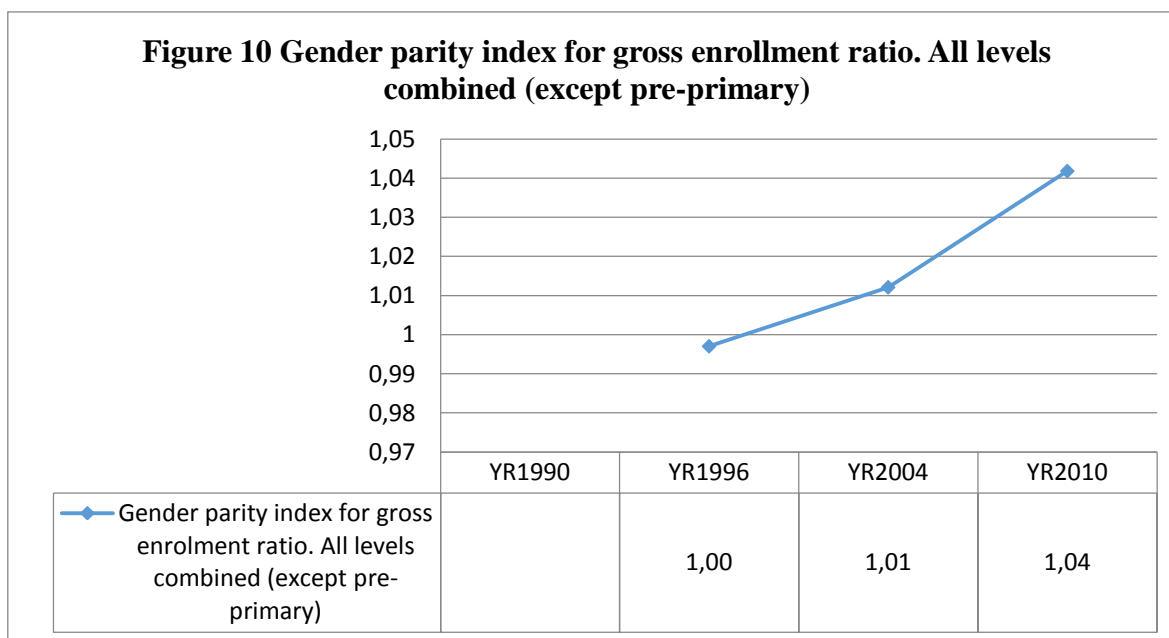


Source: ED Stats World Bank

As was already noted in several charts, in the Paraguayan educational system there is gender parity in enrollment. This is observed in all educational levels and registers even greater growth in favor of women, who were in a lower proportion in 1996 and exceeding in proportion to men in the following years<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> It should be noted that the calculation of gender parity index is done by dividing the total enrollment of women by men. A value of 1 indicates parity, if less than 1 shows lower female enrollment and greater than 1 greater male enrollment.



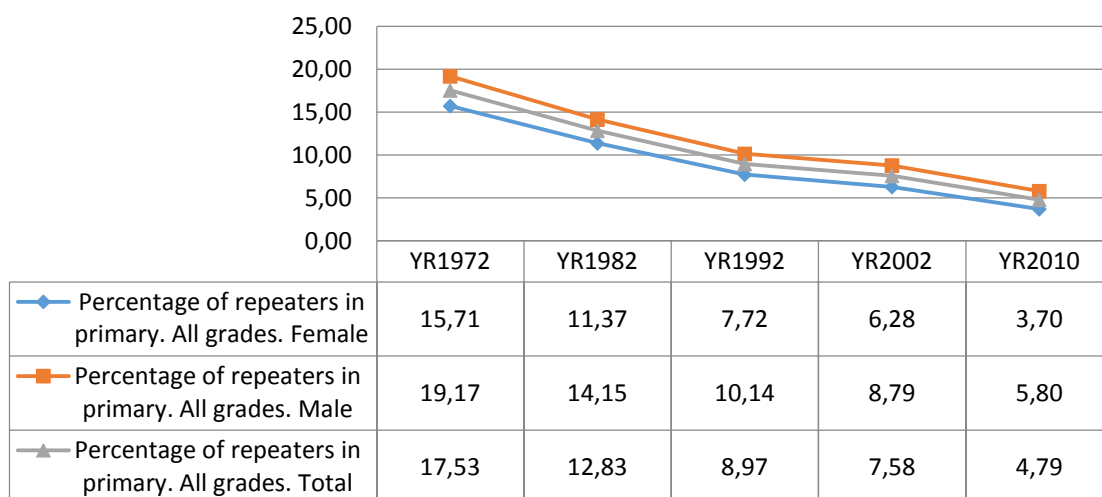


Source: ED Stats World Bank

## 2. School repetition, dropout and survival

The data show that the capacity of the education system has increased to significantly reduce grade repetition, passing from 18% in primary education in 1972 to only 5% in 2010. This is an interesting change as would indicate better performance of students. It should also be noted that since 2006 the MEC introduced automatic promotion in first and second grades. However, the decrease in grade repetition had been witnessed since 1972, with the highest rates of decrease between the seventies and the eighties.

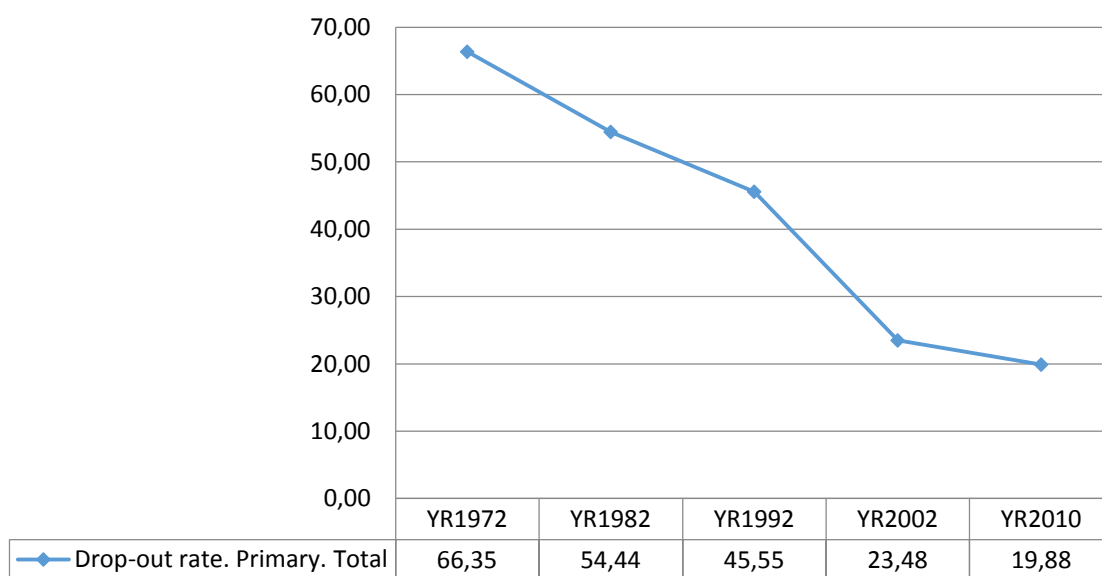
**Figure 11 Percetange of repeaters in primary. All grades**



Source: ED Stats World Bank

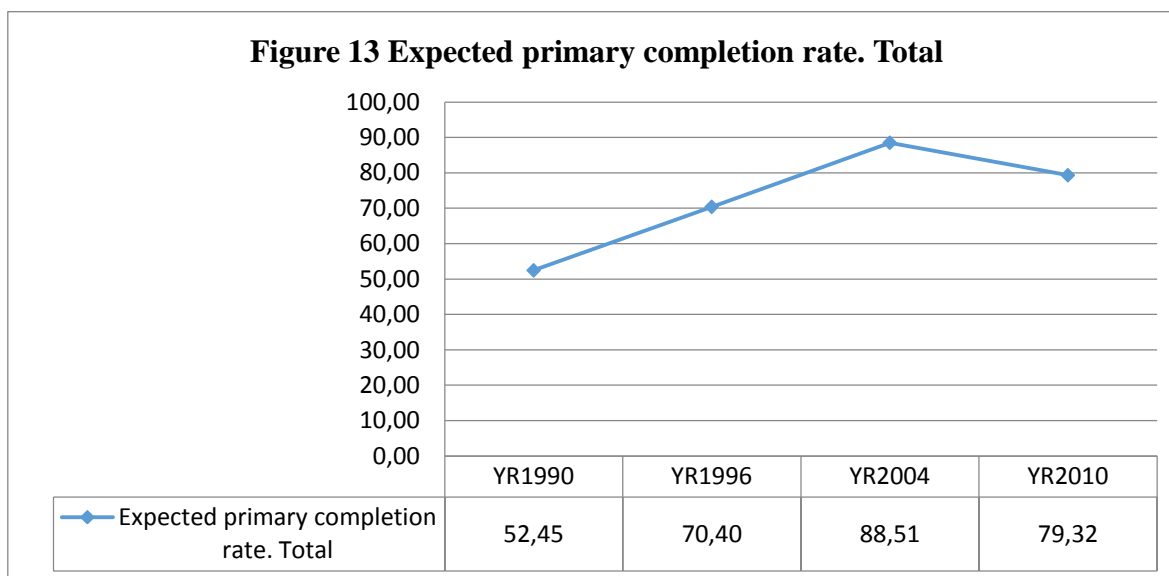
Moreover, dropout in primary education fell steadily and rapidly from 66% in 1972 to 20% in 2010. The largest decline occurred in the nineties the abandonment decreased more than 20%, with relatively little change in the 2000s.

**Figure 12 Drop-out rate. Primary. Total**



Source: ED Stats World Bank

Consistent with previous data, there was an increase in the expectation of completing primary education from 52% in 1990 to 86% in 2004 and decreasing to 79% in 2010.



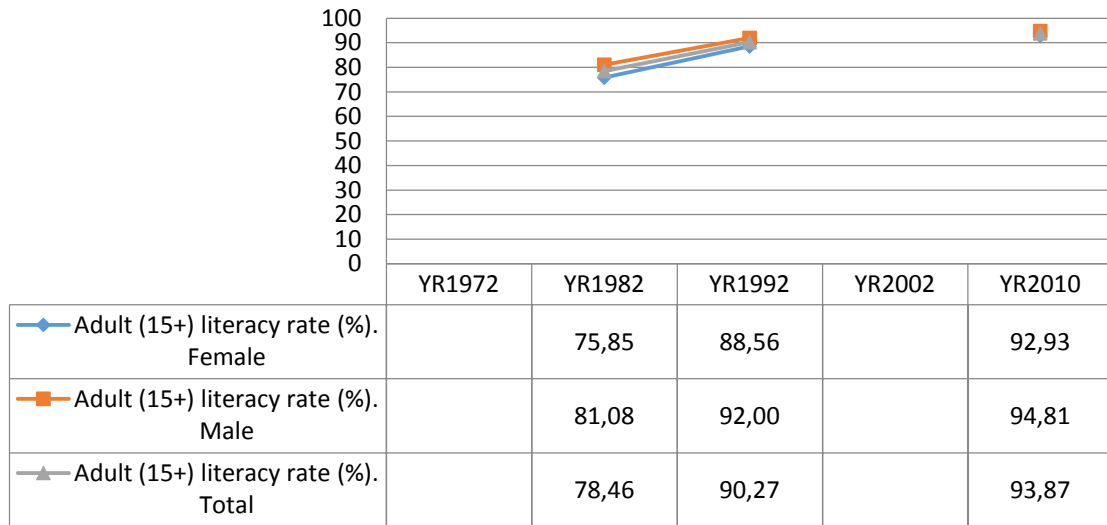
Source: ED Stats World Bank

These data show an increase in the internal efficiency of the education system, something that was mainly registered in the nineties: children pass their grade and stay longer in school.

### 3. Literacy of young people and adults

The literacy rate increased from 78% in 1982 to 94% in 2010, representing a jump of 18%. This rise can be explained by increased access and retention in the education system and policies for literacy and basic education for youth and adults.

**Figure 14 Adult (15+) literacy rate**

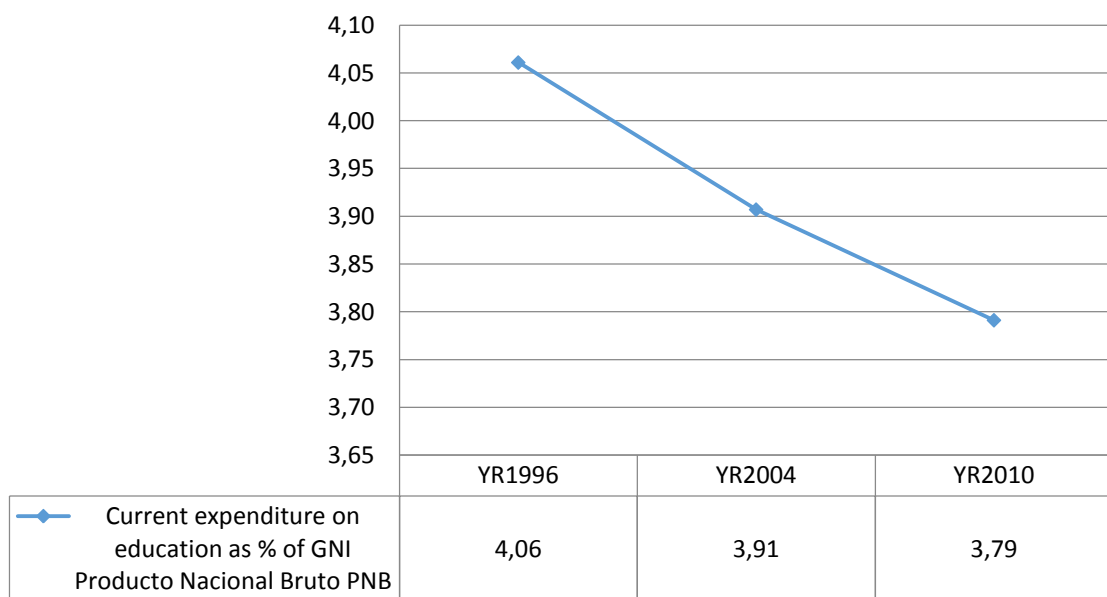


Source: ED Stats World Bank

#### 4. Investment in Education

As previously noted (see Chapter 3), the investment in education, as a percentage of Gross National Income (GNI), went from 4.06% in 1996 to 3.79% in 2010.

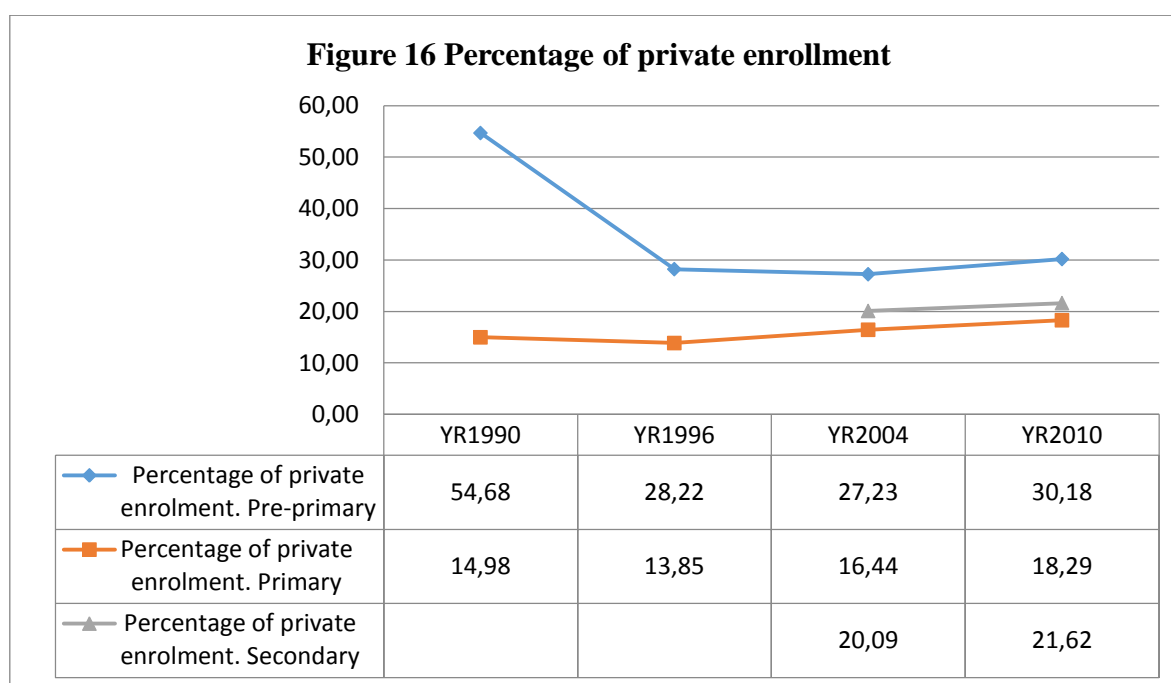
**Figure 15 Current expenditure on education as % of GNI**



Source: ED Stats World Bank

## 5. Public and private education

School education is mostly public in Paraguay and that situation has been maintained with few nuances: there has been a significant increase in the percentage of public institutions offering pre-primary education. In 1990 55% of enrollment in pre-primary education was in private institutions and this percentage dropped to 20% in 2004, with a rise to 22% in 2010. Though the changes are small, it is still important the trend to increased enrollment in private institutions in primary and secondary education.



Source: ED Stats World Bank

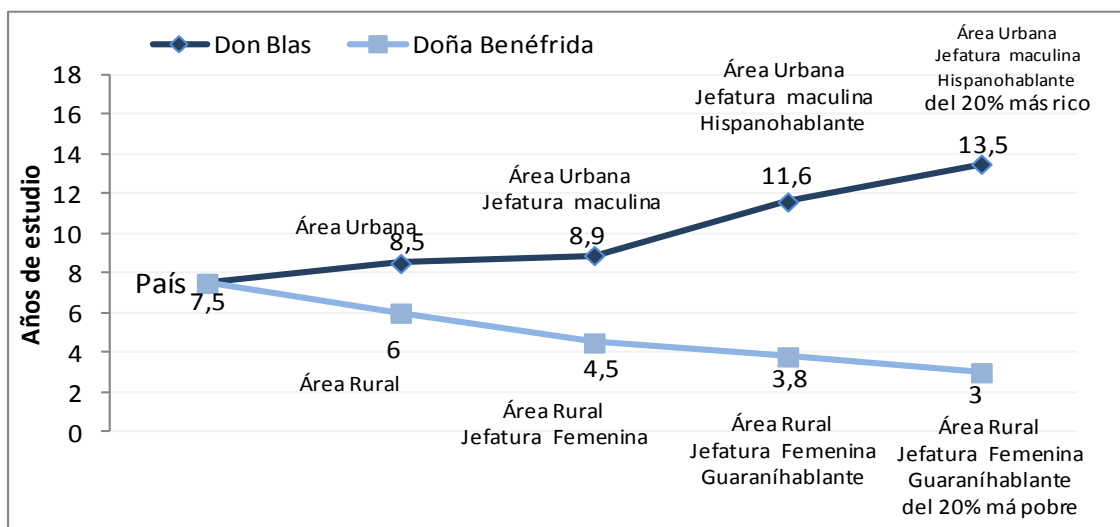
## 6. Inequalities within the education system

National averages mask differences between different social groups. In terms of access and quality of education in Paraguay the area of residence (urban - rural), the predominant language use and socioeconomic status, membership in an ethnic group, should be considered, among others.

For this study it has not been able to disaggregate the data given in the period analyzed. However, there are some investigations that show these discrepancies.

The Human Development Report of UNDP (2008) presents the differences in years of schooling according to some characteristics of the population, 13.5 being the average years of schooling of a man living in an urban area, Spanish speaking and belonging to the richest 20% of the population, while the average years of schooling is only 3 for a rural woman, Guaraní speaking, belonging to the poorest 20% of the population.

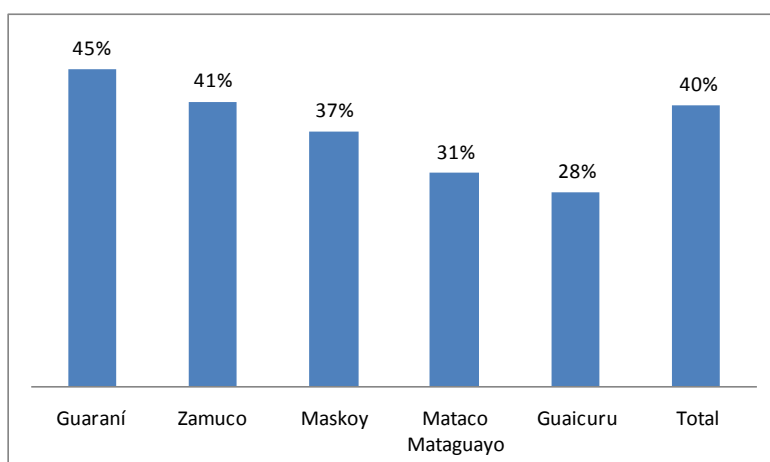
**Figure 16 Years of study for head of household population aged 24 or more**



**Source:** UNDP 2008

On the other hand, for example, a high illiteracy rate between the inhabitants of indigenous communities can be observed, reaching 40% versus 5% which is recorded in the rest of the Paraguayan population:

**Figure 17 Illiteracy rate of the indigenous population by language family**



**Source:** UNICEF, 2013

Overall, the data show positive trends: increased coverage, increased internal efficiency (retention and reduced repetition and dropout) but also indicate some stagnation, especially in the 2000s, even some decrease in enrollment indicators.

Paraguayan education is predominantly public, although there is an increasing trend of private education at the primary and secondary. Moreover, there has not been an increase in investment in education by the state. It has increased student enrollment, especially in preschool and secondary education (third cycle of basic education and secondary education) but without a budget increase to accompany these new requirements assumed by the educational system.

Finally, considering the recent data, it may be noted that gaps remain between the two sectors in terms of access and retention in school, being the most disadvantaged people in rural areas, those who speak Guaraní as the predominant language and those with lower incomes. The education system has failed to counter this, generating a process of ejection of the educational system which results in few years of schooling of a large sector of the population.

## VI. CONCLUSIONS

The overall objective of this work was to analyze the principles on which the education policy was based during the reform, the implementation process, the actors involved, the factors that facilitated or hindered and the changes that can be verified in the period 1990 - 2012.

The work included a review of the ongoing debate in Latin America on the educational reforms of the nineties and the responses, in terms of educational policy in the 2000s. A review of the literature, it can be stated that educational reforms carried out in Latin America in the nineties had the neoliberal imprint, but with a variety of responses and adaptations according to the political, economic and social context of the countries. Although there may be common guidelines (such as decentralization, privatization, targeting) the process of building democracy, economic policies and socio-cultural characteristics have a particular orientation in the discourse and actions developed.

A similar vision can be inferred from the discussion on educational policies that start in the XXI century in the region. In general terms, the new guidelines seek to reposition the state as primarily responsible for the design and implementation of policies, promote social participation in policy debate and consensus building for the design of programs and projects (as opposed to a strategy top - down) and promote the universality of education policies from the perspective of law. However, there are still elements that have not been removed or questioned by the nineties reforms, especially in the design and implementation of specific programs and projects and the management model of the educational system.

The analysis on the Paraguayan educational system begins from a consideration of education during the Stroessner dictatorship. It is necessary to recover this recent past to understand and properly evaluate the policies promoted by the education reform and the role played by different actors in defining its objectives and lines of action. During the dictatorship, the education system was a mean to promote and legitimize the political model. As Rivarola (2000) said education was cause for concern and control by the dictatorship for two reasons: for the recognition of its importance as an instrument of ideological control and indoctrination and its importance to control and add support to the government through mechanisms of coercion and prebend. This was expressed, for example, in the requirement for affiliation to the Colorado Party (ruling party) to access a teaching position at a public school. The educational reform of the nineties which coincides with the beginning of the Paraguayan democratic transition, meant in its starts, the opportunity to build an educational model for a democratic society.

From the review of the policy and program framework of the reform it can be said that some principles of New Public Management (NPM) and neoliberal policies, such as explicit standards, monitoring of results through assessments, decentralization, targeting, strategies *top - down* for the formulation and implementation of policies, have been expressed in the discourse in plans and programs.

In the field of implementation of programs and projects, there have been certain actions consistent with these principles. However, other concepts that were in the speech, did not have much practical presence in the Paraguayan reform. Among the aspects that have been



promoted some can be mentioned: targeting processes, with a focus on certain sectors in conditions of greater exclusion and assembling of parallel structures to the permanent plants of ministries of education. Another significant event was the participation by the IDB and the World Bank in financing through loans and grant funds, of programs for both initial, primary and secondary education.

Topics such as decentralization and privatization did not have major impacts on the Paraguayan educational policy, where economic and managerial conditions of local governments did not provide the minimum conditions to assume roles of the central government in Education.

A remarkable fact at the beginning of the Paraguayan educational reform was the role played by the Advisory Board of the Education Reform (CARE) that gave legitimacy and helped to institutionalize educational policies. It is interesting to note the role that national and international centers of knowledge production had in the diagnosis and formulation of recommendations for action and in the conformation of the Strategic Dialogue Group which sought to bring the discussion of politics that occurred mainly in the scope of the CARE, to the management of the education system by the MEC.

Among the major deficits in the management of educational policy it can be noted that it was not possible to build a good basis for dialogue with teachers' organizations, who believe they have had little involvement in the formulation and implementation of various programs and projects developed. The state budget did not accompany the growth and the demands generated by the educational system, which constituted an important limitation for the development of educational innovations.

The political change initiated in 2008 contributed with new ideas and concepts for the formulation of social policies in line with emerging educational policies in the region. There is a greater emphasis on the concepts of universality, law, state responsibility and inclusion.

However, these concepts have not been translated into concrete policies and actions, beyond some interventions such as extension and universalization of social protection programs as given with the basket of school supplies. Frequent changes in the administration of MEC as well as political instability, probably conspired with the development and consolidation of new proposals for the sector. Therefore, there is no ground to hold that a substantially different educational policy to the educational reform has been implemented since 2008.

Quantitative indicators examined in the period 1970 - 2010 show positive trends during the reform: increased coverage, increased internal efficiency (school retention and reduced repetition and dropout) but also reveal some stagnation, especially in the 2000s, even some decrease in enrollment indicators.

Budget analysis states that there has been no growth in investment in education by the state. Student enrollment has increased, especially in preschool and secondary education (third cycle of basic and secondary education) but without a budget increase to accompany these new requirements assumed by the educational system.

Considering the recent data it can be noted that gaps remain between the social sectors in terms of access and retention in school, the most disadvantaged people in rural areas, those who speak Guaraní as the predominant language and those with lower incomes. The education system has failed to counter this, generating a process of expulsion of the educational system which results in a few years of schooling of a large sector of the population.

From this presentation and the analysis of the Paraguayan educational reform it is possible to gain, inputs and guidance for future actions in the development and implementation of educational policies.

In first place, it is important to emphasize the centrality of the State in the construction and implementation of educational policies. While Paraguay has not implemented a decentralized management system or a strong privatization process, there is a discourse that blames the State and the public education as inefficient and low quality. What must be achieved is to overcome the excessive centralization that characterizes the education system and build a more efficient management system with greater participation of departmental and municipal authorities, which implies a change in the institutional model of the Ministry of Education and Culture ( MEC).

Moreover, it is necessary to create conditions for greater participation and involvement of teachers and their organizations. The tension between Teachers' Unions and the MEC has been a permanent condition for education reform. The teacher unions have been criticized by bodies such as the National Council of Education and Culture (CONEC), noting that by pursuing improvements in their working conditions, these organizations threaten the achievement of educational goals. On the other hand, the Unions have indicated that teachers' organizations had no opportunity to participate neither the discussion nor in the definition of educational policies. The urgency of addressing substantive changes in training and on the labor conditions of teachers should lead both actors to create new mechanisms for dialogue and consultation to establish bridges to jointly address the improvement of teaching, a key element to overcome many of the limitations that the education system suffers.

One aspect that has been noted in this study was the leading role of the Advisory Council on Educational Reform (CARE, then CONEC) in the direction of the educational, at least in its initial phase, and generating capacity to monitor the management of the educational system. As noted, this role was losing steam in recent years, currently having little influence on educational policy decisions. It is therefore important to strengthen CONEC and through this council, broaden the discussion of educational policies through national and regional forums and meetings.

Finally, a key issue for the Paraguayan State is making a major investment in the education sector. Otherwise, the expansion of coverage (that it still needed in Paraguay) and the improvements of the quality of the educational provision will be very difficult to accomplish.

## VII. REFERENCES

Acosta González, Carolina 1996 “Reforma Educacional de 1957” en Alonso, Melquiades (ed.) Las raíces de la educación Paraguaya (Areguá: Gobernación del Departamento Central).

Alonso, Melquiades; Debulpaep, Dominique; Delgado, Edith; Elías, Rodolfo; Kanonnikoff, Victoria 2002 Diseño de la escuela comunitaria (Asunción: A.M.A.R).

Araya, Eduardo y Cerpa, Andrés 2008 “La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena” en Revista de Estudios Politécnicos (Barcelos) Vol VII, nº11, junio.

Banco Mundial “ED Stats” < <http://datatopics.worldbank.org/education/>> acceso 5 de febrero 2014.

Becker, Gustavo y Aquino, Miguel Angel 2009 “De la cooptación a la autonomía: La búsqueda de identidad de las organizaciones docentes en el Paraguay” en Cacau, Mendes (comps.) Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina (Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer).

Blanch, José Maria, Bareiro, Line: Borda, Dionisio: Elías, Rodolfo; Munárriz, José; y otros 1991 El precio de la paz (Asunción: CEPAG).

Bonal, Xavier 2002 “Globalización y política educativa: Un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina” en Revista Mexicana de investigación educativa (México, DF.) Vol. 64, Nº3, julio-septiembre 2002.

Braslavsky, Cecilia, & Cosse, Gustavo 2006 “Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones” en Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (Madrid) Vol.4, Nº2e en < <http://www.educadem.oas.org/administrador/investigaciones/docs/artigo%20-%20La%20construcci%C3%B3n%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20educativas%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>>.

Cadogan, Miguelina 1996 “Innovaciones educacionales” en Alonso, Melquiades (ed.) Las raíces de la educación Paraguaya (Areguá: Gobernación del Departamento Central).

Cardozo, Nelsón 2009 “Políticas educativas argentinas en perspectiva comparada. El rol del Estado en la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Nacional”, Ponencia presentada en el III Congreso Nacional y II Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación, Buenos Aires, 25 al 27 de junio de 2009.

Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos 1998 Estudio sobre Bilingüismo en el Marco de la Reforma Educativa (Asunción: Ministerio de Educación y Cultura, Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria).

Cepal 2011 “Panorama social de América Latina 2010” en <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>>.

Chamorro Lezcano, Ubaldo 1998 “Desarrollo educativo alternativo para la transición hacia la democracia” en Caballero Merlo, Javier y Céspedes Rufinelli, Roberto Realidad social del Paraguay (Asunción: CIDSEP).

Comisión de Verdad y Justicia 2008 El autoritarismo en la historia reciente del Paraguay (Asunción: Comisión de Verdad y Justicia CJV).

Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) 1992 Reforma Educativa, Compromiso de Todos (Asunción: Ministerio de Educación y Cultura (MEC)).

Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) 1996 El Desafío Educativo: Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativas en el Paraguay (Asunción: MEC).

Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) 1996 Paraguay 2020: Enfrentemos juntos el desafío educativo, Plan Estratégico de la Reforma Educativa. (Asunción: Ministerio de Educación Cultura, MEC).

Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) 1998 Avances de la Reforma Educativa. Perspectivas, Estrategias y Políticas de la Educación Paraguaya (Asunción: MEC).

Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) 2007 Situación de la Educación en el Paraguay (Asunción: Consejo Nacional de Educación y Cultura. CONEC).

Corvalán, Ramón 2008 “Derecho a la educación en Paraguay” en Yvypóra Derécho Paraguái. (Asunción: Derechos Humanos Paraguay).

Draibe, Sonia, & Riesco, Manuel 2009 “Social policy and development in Latin America: The long view” en Social Policy & Administration (Oxford: Blackwell Publishing Ltd.) Vol.43, N°4.

Dubet, François 2004 “¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?” en Fanfani, Emilio Tenti (org.) Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina (Buenos Aires: IIPE-UNESCO).

Elías, Rodolfo 2012 “La investigación educativa en Paraguay: su desarrollo en el marco de la transición democrática y la reforma educativa” en Gorostiaga, Jorge; Palamidessi, Mariano y Suasnábar, Claudia Investigación educativa y política en América Latina (Buenos Aires: Noveduc).

Elías, Rodolfo y Segovia, Elvio 2011 “La educación en tiempos de Stroessner” en Ministerio de Educación y Cultura (org.) La educación en el Paraguay independiente, (Asunción: Ministerio de Educación y Cultura) Vol.1.

Elías, Rodolfo; Vázquez, Víctor; Molinas, Margarita; Peralta, Néstor y Bazzano, Alejandra 2011 Evaluación del Subprograma "Provisión de Textos y Materiales Didácticos" del Ministerio de Educación y Cultura (Asunción: Ministerio de Hacienda).

Gentili, Pablo 2004 “Entre la herencia y la promesa. La política educativa del gobierno de Lula” en Fanfani, Emilio Tenti (org.) Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina ( Buenos Aires: IIEP UNESCO).

Instituto Desarrollo y Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) 2013 Informe de Progreso Educativo: El Desafío es la equidad (Asunción: Instituto Desarrollo, PREAL).

Martinic, Sergio. 2010 “La Evaluación y la Reformas Educativas en América Latina” en Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, Vol.3, N°3 en < <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num3/art2.pdf>>.

Ministerio de Educación y Cultura (MEC) 2000 Los congresos educativos de la reforma de la educación paraguaya (Asunción: Fundación en Alianza).

Ministerio de Educación y Cultura 1998 Ley General de Educación (Asunción: MEC).

Ministerio de Educación y Cultura 2008 Plan estratégico de educación Paraguay 2020 – Actualizado: Bases para un pacto social (Asunción. Consejo Nacional de Educación y Cultura, Ministerio de Educación y Cultura).

Ministerio de Educación y Cultura (MEC) 2011 Plan Nacional De Educación 2024 (Asunción: Ministerio de Educación y Cultura).

Molinas, José; Elías, Rodolfo y Vera, Mirna 2004 Estudio y Análisis del Sector Educativo en Paraguay (Asunción: Instituto Desarrollo, JICA).

Molinier, Lila 2013 “Caracterización general del sistema educativo. El sistema educativo obligatorio y gratuito, y la educación superior” en < <http://www.tapea.org/news/caracterizacion-general-del-sistema-educativo-el-sistema-educativo-obligatorio-y-gratuituo-y-la-educacion-superior-/>> acceso 2 de febrero de 2014.

Molyneux, Maxine 2008 “The ‘Neoliberal Turn’ and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New?” en Development and Change (Oxford: Institute of Social Studies)

Mons, Nathalie 2009 “Theoretical and real effects of standardised assessment” en < [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/111en.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/111en.pdf)> acceso 5 de febrero de 2014.

Navas, Andrés 2010 “La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio” en Revista Perspectiva (Bogotá) en < <http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2023/036-038%20PERS%20OK.pdf>> acceso 20 de marzo de 2014.

Núñez, Elba 2002 “Incidencia de los movimientos sindicales y gremiales del magisterio nacional en la reforma educativa en Paraguay en la década del noventa” en Clacso (Buenos Aires) en < <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110119015023/nunez.pdf>>.

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) 2011 Metas Educativas 2021 (Madrid: OEI)

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) 2013 “Metas educativas 2021: Desafíos y oportunidades. Informe Siteal 2010” en < [http://www.siteal.iipe-oei.org/informe\\_2010](http://www.siteal.iipe-oei.org/informe_2010)>

Ortíz Sandoval, Luis 2013 Educación y Desigualdad: Las clases desfavorecidas ante el sistema educativo paraguayo (Asunción: CEADUC).

Pini, Mónica 2008 La escuela pública que nos dejaron los noventa (Buenos Aires: UNSAM) .

Pini, Mónica, y Gomes Melo, Savana Diniz 2011 “Argentina y Brasil: Cambios y contradicciones en las políticas educativas”, Ponencia presentada al IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios, Buenos Aires, 16 y 17 de junio de 2011.

Pliscoff, Cristhián Humberto 2012 “Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción” Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, 30 octubre-2 noviembre.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008 Informe de Desarrollo Humano (Asunción: PNUD).

Programa de las Naciones Unidas 2008 Informe de Desarrollo Humano (Asunción: PNUD).

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), 2006 Cantidad sin calidad: Un informe del progreso educativo en América Latina (Washington DC: PREAL).

República del Paraguay 1992 CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DE PARAGUAY en <<file:///C:/Users/hp/Downloads/Constituci%C3%B3n%20Nacional%201992.pdf>>.

República del Paraguay 2001 Ley N° 1.725 Estatuto del Docente (Asunción: MEC).

República del Paraguay 2005 Código de la Niñez y la Adolescencia y Leyes complementarias de Paraguay (Asunción: Unicef).

Rivarola, Domingo 2000 “La reforma educativa en el Paraguay” en Serie Políticas Sociales (Santiago: CEPAL, Naciones Unidas) N° 40.

Sottoli, Susana 2000 “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia” en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* en < [http://www.cedla.uva.nl/50\\_publications/pdf/revista/68RevistaEuropea/68Sottoli.pdf](http://www.cedla.uva.nl/50_publications/pdf/revista/68RevistaEuropea/68Sottoli.pdf)>.

Sottoli, Susana 2002 La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas (Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México).

Sottoli, Susana y Elías, Rodolfo 2001 Mejorando la Educación de las Niñas en Paraguay, (Asunción: Unicef).

UNESCO 2008 Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) Segundo estudio regional comparativo y explicativo (Santiago, OREALC/UNESCO).

UNESCO 2014 Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2013/4. Enseñanza y Aprendizaje. Lograr la calidad de todos (Paris: UNESCO)

UNICEF 2013 Escuelas de Comunidades Indígenas en Paraguay. Análisis de datos de 2006-2011. (Asunción: Unicef).

United States Agency for International Development (USAID) 1988 A.I.D. History in Paraguay: A report on the Development Assistance Program to Paraguay by the United States Agency for International Development (USAID) and its Predecessor Agencies 1942 – 1988 (Asunción: U.S.A.I.D).

Vassiliades, Alejandro 2008 “Regulación social, gobernabilidad y políticas educativas entre la focalización y la heterodoxia: la propuesta del programa integral para la igualdad educativa” en Educación, Lenguaje y Sociedad (Buenos Aires) Vol. V, N° 5.

## **TABLE OF CONTENTS**

I. The Debate on Educational Reform in Latin America p. 5
II. The Education System During Stroessner Dictatorship p. 12
III. The Democratic Transition and The Educational Reform p. 16
IV. Political Alternance, Critics To Educational Reform: A New Educational Policy Emerges? p. 39
V. Trends in The Paraguayan Education System: What Does Data Indicate? p. 44
VI. Conclusions p. 55
VII. References p. 58

## **ÍNDICE**



Introducción	3
I. El debate sobre las reformas educativas en América Latina	5
II. El sistema educativo durante la dictadura de Stroessner	12
III. La transición democrática y la reforma educativa	16
IV. Alternancia política, crítica a la reforma educativa	
¿Surge una nueva política educativa?	41
V. Tendencias en el sistema educativo paraguayo ¿Qué indican los datos?	46
VI. Conclusiones	57
VII. Bibliografía	60